

# De afhankelijke overheid

**Gaandeweg is in de jaren tachtig het besef doorgebroken dat de overheid slechts een beperkte invloed heeft op de maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Door de toenemende internationalisatie van de markten, vooral de zwaar gereguleerde integratie in EG-verband, wordt het sturende vermogen van de overheid nu nog verder aangetast. Volgens de auteur mag dit echter geen reden zijn om de overheidstaken te verwaarlozen, want dat zou de mogelijkheden van de marktsector te zeer beperken. Wel moet de internationale omgeving meer dan ooit in het overheidsbeleid worden betrokken.**

**PROF. MR. L.A. GEELHOED\***

## Inleiding

De jaren tachtig zijn ongetwijfeld markant geweest. In dit decennium hebben de belangrijkste westerse industriële samenlevingen voor het eerst sinds de eeuwwisseling de steeds dominanter wordende positie van de overheid ter discussie gesteld. Bijna overal is, in het voetspoor van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, een begin gemaakt met de herijking van de verhouding tussen staat en markt. Privatisering, deregulering, het terugdringen van het overheidsaandeel in de nationale bestedingen, decentralisatie en deconcentratie, vrijwel iedere lidstaat van de OESO heeft de afgelopen jaren wel een of meer van deze operaties ondernomen. Afgezien van het in meer of mindere mate welslagen van de afzonderlijke operaties en afgezien van de tamelijk grote onderlinge variaties in de beleidsprogramma's van de afzonderlijke staten, is de eenheid in de strekking ervan onmiskenbaar: de operaties zijn op de aanbodzijde van de markt gericht en zij beogen primair de werking van het marktmechanisme te verbeteren. Hierin ligt de uitdrukkelijke of impliciete tweeledige erkenning opgesloten dat de markt als coördinator van de afzonderlijke deelbeslissingen een belangrijkere plaats in ons maatschappelijke bestel toekomt en dat het marktordenende en — vooral — marktsturende vermogen van de staat zijn grenzen heeft.

De grote aandacht die de spoedige voltooiing van de interne markt in de Europese Gemeenschappen nu geniet, weerspiegelt onmiskenbaar de veranderde beleidspreferenties van de lidstaten. 'Europa 1992' is op de keper beschouwd een zeer omvangrijke deregulerende liberalisatie-operatie, waarin de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt centraal staan. De voorrang die aldus in West-Europa wordt gegeven aan marktintegratie boven beleidsintegratie is bepaald opmerkelijk, omdat de nationale lidstaten daarmee afstand doen van aanzienlijke beleidsbevoegdheden en -mogelijkheden, terwijl op gemeenschapsniveau geen vergelijkbare interventiemogelijkheden worden geschapen<sup>1</sup>.

Waar staat de staat, Nederland, in de jaren negentig? Zal de breuk van het afgelopen decennium inderdaad een trendmatige blijken te zijn? Of gaat het slechts om een tijdelijke afwijking van een ontwikkeling die al bijna een eeuw lang meer en indringender overheidsbemoeyenis met vrijwel alle

aspecten van het maatschappelijke leven laat zien? In deze bijdrage zal ik trachten aan te geven dat deze vraag niet zonder meer kan worden beantwoord aan de hand van de politieke of levensbeschouwelijke voorkeuren die men heeft. De nationale staat, als het kader en het voertuig bij uitstek voor de verwezenlijking van de politieke voorkeuren binnen de nationale samenleving, is thans zelf afhankelijk van veranderingen in zijn interne en externe omgeving.

Deze veranderingen zullen het overheidshandelen in de komende tien jaren sterker beïnvloeden dan welke politieke prioriteiten en preferenties ook, zelfs indien zij als zodanig in partijprogramma's zijn neergelegd. De veranderingen zullen de beleidsagenda van de Nederlandse overheid, haar beleidsinstrumentarium en haar organisatie raken. Wellicht het diepgaandst zullen zij de beleidsattitude van onze vaderlandse regeerders en volksvertegenwoordigers — moeten — gaan beïnvloeden.

Hieronder volgt eerst een korte kenschets van de belangrijkste veranderingen in de omgeving waarin kleinere en middelgrote nationale staten als Nederland opereren. In de volgende paragraaf zal heel in het kort worden weergegeven welke consequenties deze veranderingen hebben voor de belangrijkste functies die de nationale overheid in al haar geledingen binnen de nationale samenleving vervult. Ik zal eindigen met een poging een antwoord te geven op de hierboven gestelde vraag: waar staat de Nederlandse Staat in de jaren negentig?

## De omgeving van het nationale overheidsbeleid

### Buitenlandse invloeden

De internationalisatie van nationale markten is wellicht de belangrijkste verandering in de omgeving waarin nationale laat-industriële sociale-rechtsstaten hun sociaal-economische beleid plegen te voeren. Deze internationalisatie vindt ten dele min of meer 'spontaan' plaats, dat wil zeggen

\* De auteur is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De onvoltooide Europese integratie*, Rapporten aan de Regering, nr. 28, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986, hoofdstuk 1.

zonder daarop gerichte publieke interventies op nationaal of bovennationaal niveau. Treffende voorbeelden hiervan zijn te vinden in de internationalisatie van de geld- en kapitaalmarkten sinds het eind van de jaren zestig en de telecommunicatiemarkten in de jaren tachtig. Ten dele vindt de internationalisatie meer of minder verregaand geïnstitutionaliseerd plaats. Een lichte vorm hiervan vindt men in de GATT en in de verschillende codes die in het kader van de OESO tot stand zijn gekomen. Een betrekkelijk zwaar geïnstitutionaliseerde vorm is het door de gemeenschapsverdragen beheerste regionale Westeuropese economische-integratieproces, dat voor Nederland en voor het Nederlandse overheidsbeleid van vitale betekenis is<sup>2</sup>. De gevolgen van deze deels spontane, deels geïnstitutionaliseerde internationalisatiebeweging zijn schematisch in drie categorieën onder te verdelen.

**Directe juridische gevolgen.** Sinds hun inwerkingtreding stellen de gemeenschapsverdragen en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen juridische grenzen aan het optreden van de nationale overheidsinstanties, aan de wetgever, de administratie en de rechterlijke macht. Met de voortgang van het economische integratieproces als een juridisch proces blijken deze marges scherper en dwingender te worden. Zij begrenzen niet slechts wat de nationale overheden nog mogen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, zij bepalen ook in steeds omvangrijker en indringender mate wat zij moeten. Kort gezegd: de nationale beleidsagenda wordt juridisch begrensd en bepaald door het steeds uitdijende gemeenschapsrecht. Het gaat hier niet uitsluitend om de nationale bevoegdheden op sociaal-economisch gebied; marktintegratie raakt in beginsel alle normatieve randvoorwaarden waaraan marktsubjecten in hun marktgedrag zijn gebonden.

**Indirecte, materiële gevolgen.** Waar de nationale staten hun juridische bevoegdheden tot het voeren van een eigen beleid behouden, heeft het economische internationalisatie- en integratieproces tot gevolg dat veel van de nationale beleidsinstrumenten niet of minder goed te hanteren zijn. De sterk toenemende mobiliteit van productiefactoren leidt ertoe dat de mogelijkheden voor beleidsontwikking groter worden. Nationale overheden zullen met dit verschijnsel op vrijwel ieder beleidsterrein rekening moeten gaan houden. Op sociaal-economisch terrein komt dit weglekken van de nationale beleids capaciteit het duidelijkst naar voren in de onmogelijkheid om thans nog een autonoom, bij de effectieve vraag aangrijpend conjunctuurbeleid te voeren<sup>3</sup>.

**Afgeleide, materiële gevolgen.** Het economische internationalisatie- en integratieproces heeft ook gevolgen voor de nationale beleidsagenda, doordat elders plaatsvindende gebeurtenissen en ontwikkelingen veel sneller en directer dan voorheen in de nationale sfeer merkbaar worden. De Nederlandse overheid moet rekening houden met deze exogene vraag naar beleid. Deze zal lang niet altijd passen bij de bestaande overheidsorganisatie, beleidspreferenties en beleidstradities. Doordat de nationale overheid steeds afhankelijker is geworden van door haar niet of nauwelijks rechtstreeks te beïnvloeden van buiten komende ontwikkelingen, is de basis ontvallen aan de sterk 'étato-centrische' orderings- en sturingsconcepten van de jaren zestig en zeventig<sup>4</sup>. De in deregulering, privatisering en liberalisering tot uiting komende herpositionering van de nationale centrale overheid is hierdoor mede veroorzaakt.

### Binnenlandse invloeden

In de westerse laat-industriële samenlevingen doen zich verschillende ontwikkelingen voor die de basisarrangementen van de sociale-rechtsstaat of verzorgingsstaat ondergraven. De verzorgingsstaat kenmerkt zich door een omvangrijk, collectief gefinancierd stelsel van sociale zekerheid dat waarborgen schept voor de bestaanszekerheid en een zekere herverdeling van de primaire inkomens

beoogt. Het stelsel kon een kwalitatief goede en betrouwbare waarborg bieden zolang de nationale overheid met haar conjunctuurbeleid het beroep op het stelsel volumematisch vermocht te beheersen. Het wegvallen van de conjunctuurpolitieke autonomie, dat tegen het eind van de jaren zeventig evident werd, was dan ook een structurele aanslag op de fundamenten van de verzorgingsstaat. Niet de enige aanslag, want binnen onze samenleving werden deze verder ondermijnd door technologische vernieuwingen, sociaal-culturele veranderingen en demografische ontwikkelingen.

De snelle introductie van technologische vernieuwingen heeft voor de werking van de arbeidsmarkt ingrijpende gevolgen gehad. De discrepanties tussen vraag en aanbod op die markt zijn gegroeid; de frictiewerkloosheid lijkt structureel groter te worden doordat vakkennis sneller veroudert en onvoldoende basisscholing en/of werkervaring voor groeiende aantallen werklozen de herintreding op de arbeidsmarkt bemoeilijkt. De door nieuwe technologieën mogelijk gemaakte flexibilisering van de productie vraagt voorts om soepeler arbeidsrelaties dan de bestaande instituties voor de arbeidsmarkt toelaten<sup>5</sup>. Ook dit lijkt bij te dragen tot een grotere structurele werkloosheid en een volumematisch hogere structurele vraag naar sociale-zekerheidsprestaties. Sociaal-culturele ontwikkelingen, die onder andere tot uiting komen in een minder overheersende positie van het traditionele gezin met één kostwinner, dwingen onder meer tot veranderingen in de structuur van de sociale zekerheid. Verder leiden zij tot een maatschappelijke vraag naar nieuwe voorzieningen zoals kinderopvang.

Demografische ontwikkelingen, de vergrijzing van de autochtone bevolking en de permanent wordende toestroom van allochtonen uit de nabije derde wereld hebben ook grote consequenties voor de wijze waarop de nationale overheid haar waarborgende en presterende functies moet en kan vervullen. De intergenerationele solidariteit moet wellicht worden geherformuleerd, de behoefte aan arbeidsintensieve persoonlijke dienstverlening (zorg) zal stijgen, terwijl de vraag naar basiseducatie kwantitatief misschien wat zal afnemen maar de kwaliteitseisen hoger zullen worden.

De tot zover aangeduide endogene maatschappelijke ontwikkelingen zijn evenals de exogene economische ontwikkelingen niet rechtstreeks te beïnvloeden door globale of gerichte overheidsinterventies. Ook hier geldt dat de nationale overheid meer het object van maatschappelijke veranderingen is dan dat zij de maatschappelijke ontwikkelingen souverain in overeenstemming met haar beleidsdoelen vermag te brengen.

### Een nieuwe positie

De veranderingen in de omgeving waarin de nationale overheid optreedt hebben aanzienlijke inhoudelijke gevolgen voor de taken van de nationale overheid en voor de plaats die zij in de samenleving inneemt. Een heel grove verbijzondering naar de belangrijkste functies die de overheid vervult kan daaromtrent het volgende leren.

2. Vgl. L. Stoleru, *l'Ambition internationale*, Seuil, Paris, 1987, blz. 159-236.

3. A. Knoester, A. Kolodziejak en A. Muijzers, Gaandeweg tot de Europese orde geroepen, in: P. De Grauwe e.a., *De Europese monetaire integratie: vier visies*, WRR Voorstudies en achtergronden V66, SDU uitgeverij, Den Haag, 1989, blz. 38-53.

4. Stoleru, op.cit., blz. 127-135 geeft een aardige beschrijving van de teloorgang van de Franse planificatie in de jaren tachtig.

5. WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de Regering, nr. 33, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987, blz. 33-38.

## De ordenende functie

Van oudsher vervult de nationale overheid een uiterst belangrijke taak doordat zij normatieve randvoorwaarden voor het maatschappelijke verkeer stelt en handhaaft. In de marktsfeer komt deze functie onder meer naar voren in de talrijke wettelijke voorschriften waaraan bij toetreding tot de markt (vestigingseisen) moet worden voldaan en waaraan bepaalde aspecten van het marktgedrag moeten voldoen uit hoofde van bij voorbeeld openbare veiligheid, arbeidsveiligheid, consumentenbescherming, volksgezondheid of milieubescherming. Het Europese integratieproces, en meer in het bijzonder de voltooiing van de interne markt, brengt mee dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de materiële inhoud van het merendeel van de desbetreffende wettelijke regelingen naar de Europese Gemeenschappen zal overgaan. Voor zover de Nederlandse wetgever hier wel competent blijft, is hij strikt gebonden aan de juridische marges die het gemeenschapsverdrag hem nog laat. Deze juridische gebondenheid gaat overigens, anders dan nog wel wordt gedacht, veel verder dan het specifieke domein van de goederen-, diensten- en factormarkten en hun ordening. Zij raakt bij voorbeeld ook bepaalde aspecten van het media-, onderwijs- en volksgezondheidsbeleid.

Waar de nationale overheid nog wel bevoegd blijft haar ordenende functie uit te oefenen, zullen niet alleen de juridische marges maar ook de feitelijke nevengevolgen van het integratieproces de uitoefening ervan meer gaan bepalen. Zo is de Nederlandse wetgever nog vrij bij het vaststellen van de toelaatbare stikstof- en fosfaatbelasting van landbouwgrond. De mogelijke gevolgen van de nationale regulering voor de concurrentiepositie van de intensieve veehouderij op de exportmarkten dwingen hem er echter toe bij de formulering van de Nederlandse wetgeving te letten op de in het buitenland geldende normen. De Nederlandse wetgever is hier bevoegd, maar niet meer autonoom. Hij is met zijn buitenlandse tegenhangers in beleidsconcurrentie verwickeld en in het belang van de Nederlandse samenleving zal hij daarmee rekening moeten houden. Dit voorbeeld is met vele andere aan te vullen. Zij laten alle zien dat de Nederlandse wetgever bij de uitoefening van zijn ordenende functie verplicht is verder te kijken dan de Nederlandse samenleving groot is.

Het economische internationalisatie- en integratieproces kan ook ontwikkelingen teweegbrengen die de agenda van de Nederlandse wetgever gaan bepalen. Moet, bij voorbeeld, de te verwachten grotere omvang van het grensoverschrijdende dienstenverkeer al dan niet gevolgen hebben voor het verplichte vreemde-talenonderwijs in het voortgezet onderwijs? Een vraag waarvan de beantwoording niet (langer) kan worden overgelaten aan de eigen preferenties van de Nederlandse onderwijswereld.

## De zorg voor de infrastructuur

De zorg voor de infrastructuur is in Nederland zo oud als het openbaar bestuur. Door de ligging van ons land heeft die zorg altijd een naar verhouding grote plaats ingenomen, in politieke aandacht en in financiële middelen. De vanzelfsprekende rol die de verschillende overheden hier vervullen biedt mede een verklaring voor het betrekkelijke gemak waarmee tegen het eind van de negentiende eeuw ook de zogenaamde 'natural monopolies' zoals de openbare nutsvoorzieningen in publieke handen kwamen. Als er al conflicten voorkwamen, waren het vooral wrijvingen tussen overheden en veel minder tussen overheid en particulieren.

De recente veranderingen in de binnenlandse en buitenlandse situatie waarin de nationale overheid opereert hebben voor onrust gezorgd bij de uitoefening van deze functie. Het EEG-verdrag blijkt ook gevolgen te hebben voor de produktie en de distributie van openbare nutsvoorzienin-

gen als elektriciteit, gas, telefoon en post. Bij de inrichting van nationale monopolies ter zake moet rekening worden gehouden met de algemene bepalingen uit het EEG-verdrag voor het vrije verkeer van goederen en diensten, de verlening van staatssteun en de mededinging<sup>6</sup>. Ter zake van de energievoorziening en de telecommunicatie is de Europese Gemeenschap thans bezig een communautair beleid te ontwikkelen, waarin de eenheid van en de gelijkheid op de betrokken deelmarkten voorlopig nog centraal staan. In de voorstellen van de Europese Commissie zullen de belangen van de Gemeenschap zelf zwaarder gaan wegen. Een en ander brengt mee dat de bevoegdheden van de nationale wetgever en administratie beperkter zullen worden.

Op het terrein van de eigenlijke fysieke en technische infrastructuur blijft de bestaande verdeling van bevoegdheden grotendeels onveranderd, maar hun uitoefening gaat veel nauwer luisteren. Het aanbod van infrastructuur is van groot belang voor de concurrentievoorwaarden waaronder de Nederlandse marktsector ten opzichte van het buitenland opereert. Ons land kan zich hier daarom moeilijk aanbodtekorten veroorloven; de toenemende factormobiliteit dwingt tot nog meer waakzaamheid dan voorheen. Zo wordt ook de Nederlandse begrotingswetgever in de uitoefening van zijn bevoegdheden geleidelijk aan minder autonoom. Onderworpen aan de beleidsconcurrentie met andere nationale samenlevingen kan hij niet meer vrij beschikken over het aandeel van de investeringsuitgaven in de nationale begroting.

## De presterende functie

In onze gemengde economie worden tal van voorzieningen door het budgetmechanisme gealloceerd. De moderne verzorgingsstaat wordt mede getypeerd door deze 'presterende' functie. Met de opkomst van de verzorgingsstaat zijn de delen van de overheid die vooral voor deze presterende functies verantwoordelijk zijn sterk gegroeid; dat geldt met name voor de Ministeries van WVC (vroeger CRM), O & W en VROM (vooral de volkshuisvestingspoot). Zij leggen een betrekkelijk groot beslag op de begrotingsmiddelen. Het economische-integratieproces heeft weinig directe juridische consequenties voor de omvang en inhoud van de presterende functie, de indirecte en afgeleide gevolgen ervan zijn echter zeer aanzienlijk.

En in economisch en technologisch opzicht hoogontwikkelde samenleving stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid en kwaliteit van bepaalde voorzieningen die de overheid in haar presterende functie aanbiedt, in het bijzonder de onderwijsvoorzieningen. In haar beslissingen daaromtrent zal zij zich het komende decennium niet alleen door haar beleidsvoorkeuren en -tradities kunnen laten leiden, het niveau en de efficiëntie van de elders aangeboden onderwijsvoorzieningen zullen die besluitvorming inhoudelijk mede moeten gaan bepalen<sup>7</sup>. Het gaat hier bepaald niet in de eerste plaats om het wetenschappelijke onderwijs, de kwaliteit van het basis-, het voortgezet en het beroepsonderwijs bepalen minstens evenzeer de vooruitzichten van de Nederlandse samenleving.

Naar mijn indruk zal het voor de sterk legalistische en competentiegeoriënteerde Nederlandse beleidstraditie op dit gebied niet eenvoudig zijn om te wennen aan een omgeving, die niet slechts vraagt naar vrijheid van en materiële gelijkheid in het onderwijs, maar die ook steeds kritischer wordt tegenover de kwaliteit van wat de overheid

6. Bij de wetgeving tot privatisering van de PTT en voor de elektriciteitsvoorziening bleken deze eisen nauw te luisteren. Vgl. K. Hellingman, K.J.M. Mortelmans, *Economisch publiekrecht*, Kluwer, Deventer, 1989, blz. 172-175.

7. Vgl. J. Shannon, *Competition: Federalism's Invisible Regulator*, Tax Notes, 5 april 1989, blz. 93-97.

hier als 'sociaal grondrecht' verschaft. De druk van de georganiseerde samenleving zal moeten helpen om onze wat introverte pedagogische provincie de nodige internationale ambitie te geven.

De omvang en het niveau van de presterende functie bepalen voor een belangrijk deel de omvang van de nationale begroting en aldus de collectieve-lastendruk. Omdat bij een groter wordende factormobiliteit rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de belasting-wetgever tot een zekere convergentie met het buitenlandse lastenniveau gehouden is, wordt de speelruimte van de Nederlandse overheid bij de inrichting van haar presterende functie onvermijdelijk geringer<sup>8</sup>. Een onbekommerde expansie van deze functie, zoals in de jaren zestig en zeventig plaats vond, lijkt voorlopig niet meer mogelijk. Integendeel, de eisen die de hierboven genoemde sociaal-culturele en demografische veranderingen aan de publieke voorzieningen zullen gaan stellen, zullen blijven dwingen tot een tamelijk rigoureuze heroverweging van de overheidsverantwoordelijkheid voor de bestaande voorzieningen. Zo gezien is de heroverweging van uitgavengevoelige overheidstaken geen incidentele operatie, die berust op bepaalde beleidsmatige of politieke keuzen, maar een permanente noodzaak voor een overheid die aan beleidsconcurrentie is onderworpen. Behalve de omvang van de prestaties zal in de toekomst de kwaliteit en de samenstelling van de voorzieningen steeds belangrijker worden. De 'spending departments' gaan een onrustig decennium tegemoet.

### De waarborgfunctie

De zorg voor de bestaanszekerheid van de burger, de 'waarborgfunctie' van de nationale overheid, kwam hierboven al ter sprake. De inrichting ervan wordt ten dele bepaald door internationale voorschriften. De inmiddels bijna beruchte verplichtingen tot de uitvoering van de gelijkbehandelingsbepalingen van het gemeenschapsrecht en het VN-verdrag over de burgerlijke en politieke rechten zijn hiervan een voorbeeld. Zij blijken de besluitvorming van de nationale sociale wetgever aanzienlijk te compliceren. De ervaringen hiermee zullen de Nederlandse overheid tot grote voorzichtigheid dwingen bij het verlenen van medewerking aan de formulering van het zogenaamde sociale luik van de interne markt. Betrekkelijk eenvoudig geformuleerde bovennationale verplichtingen kunnen ingrijpende en soms onverwachte gevolgen hebben voor de inhoud en de uitwerking van de ingewikkelde nationale sociale-zekerheidsstelsels.

Over de indirecte en afgeleide gevolgen van het economische internationalisatie- en integratieproces voor de sociale zekerheid wordt nu veel gespeculeerd. Voor zover de kosten ervan worden weerspiegeld in de relatieve arbeidsproductiviteit lijken deze consequenties op korte termijn mee te vallen. Een samenleving met een relatief hoge arbeidsproductiviteit heeft wat speelruimte, mits het volumematige beroep op de sociale zekerheid onder controle kan worden gehouden en de participatiegraad op arbeidsmarkt relatief gunstig is. Voor de Westeuropese staten met een relatief zware waarborgfunctie ligt hier bij uitstek het terrein waarop in het komende decennium de beleidsconcurrentie zal ontbranden. De toekomst van ons sociale-zekerheidsstelsel wordt niet zozeer bepaald door de vraag of en hoe het uitkeringsniveau gekoppeld zal moeten worden – een politieke strijdvraag die rijp lijkt voor monumentenzorg – als wel door de vraag of het beroep op de sociale zekerheid relatief gering kan worden gehouden. Een in een concurrerende omgeving opererende verzorgingsstaat zal zijn burgers moeten activeren, wil de waarborgfunctie naar behoren vervuld blijven worden<sup>9</sup>. De demografische ontwikkelingen stellen daarbij nog eigensoortige dilemma's, die de agenda van de sociale-zekerheidswetgever het komende decennium verder zullen vullen:

- moet een vergrijzende bevolking met een langere levensduur niet langer actief worden gehouden om de intergenerationele solidariteit niet te overbelasten;
- hoe moet de groeiende vraag naar arbeidsintensieve zorg voor een verouderende bevolking worden gefinancierd?

Ook deze vragen zullen op een voltooide gemeenschappelijke markt niet autonoom kunnen worden beantwoord.

### De sturende functie

De acceptatie van de keynesiaanse macro-economische analyse heeft er na de tweede wereldoorlog toe geleid dat de stabiliserende of sturende functie van de nationale overheid sterk aan betekenis heeft gewonnen. De aanvankelijke successen met het macro-economische stabilisatiebeleid droegen bij tot de legitimering van het nationale overheidsbeleid en leidden ertoe dat het actief sturende overheidsoptreden werd uitgebreid tot andere gebieden dan de macro-economie: het regionaal-economische beleid, het sectorenbeleid en het industrie- of technologiebeleid. Tussen sturing, als de actieve beïnvloeding van economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen met daarop gerichte overheidsinterventies, en beleidsmatige planning bestaat een nauw verband. De jaren zestig en zeventig laten een omvangrijke productie van wetenschappelijke planningsliteratuur zien. De Nederlandse wetgever ondernam in diezelfde periode enkele vergeefse pogingen om grote beleidsterreinen door middel van planwetten in te kaderen<sup>10</sup>. De politieke beleidsdiscussies – steeds modegevoelig – werden meer en meer in termen van doeleinden en instrumenten gevoerd.

Geen van de overheidsfuncties is het afgelopen decennium zo grondig ter discussie gesteld als de sturende functie, vooral op sociaal-economisch terrein. De teloor-gang van het nationale conjunctuurbeleid is in essentie toe te schrijven aan het feit dat ook binnen een onvoltooide gemeenschappelijke markt autonome conjunctuurpolitieke interventies ineffectief zijn. Zoals op een nationale markt de stabiliserende functie door de centrale overheid moet worden uitgeoefend, zal op een gemeenschappelijke interne markt deze functie ten minste centraal moeten worden gecoördineerd. Het nationale beleidsinstrumentarium is juridisch onhanteerbaar of feitelijk ineffectief geworden. Het recente rapport van de commissie-Delors over de Economische en Monetaire Unie kan worden opgevat als een poging om op gemeenschapsniveau het weggelekte nationale handelingsvermogen te vervangen. Welke uitkomsten de besluitvorming over dit rapport ook zal hebben, de nationale overheden zullen hier in hun optreden onderling steeds afhankelijker worden<sup>11</sup>.

Voor selectiever sturend nationaal economisch beleid zoals sectoren- of regionaal-economisch beleid is het beeld, in termen van nationaal handelingsvermogen, nauwelijks opwekkender. Nationale beleidsinstrumenten zoals

8. Ook in dit opzicht kan het een en ander van de Verenigde Staten worden geleerd, waar de staten over een betrekkelijk ruim eigen belastinggebied beschikken, maar van die vrijheid slechts beperkt gebruik kunnen maken. Vgl. Shannon, op.cit., en T. Donlan, *New Federalism, Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, Washington, 1988, blz. 228-231.

9. Dit lijkt een onmiskenbare conclusie uit het aangehaalde WRR-rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid*, die nadere ondersteuning vindt in het recente WRR-rapport aan de regering *Allochtonenbeleid*, nr. 36, SDU uitgeverij, Den Haag, 1989.

10. Een voorstel voor een veel omvattende kaderwetgeving voor het economisch beleid, gebaseerd op een voor die periode typisch beleidsinstrumentele aanpak is gedaan door P. de Haan en R. Fernhout, *Economisch orderingsrecht en gespreide verantwoordelijkheid*, AR-Staatskunde, 1976, blz. 476-481.

11. Vgl. P. De Grauwe, *Het Europees muntstelsel en de autonomie van het economisch beleid*, in: P. De Grauwe e.a., op.cit., blz. 7-33.

subsidies staan juridisch onder communautaire curatele, terwijl hun toepassing zeer kwetsbaar is voor beleidsconcurrentie van andere staten, zoals de ervaringen van de jaren zeventig leren. Aan het beleidsinstrumentele gebruik van de publieke markten worden ook steeds striktere juridische marges gesteld. Het nationale selectieve economische beleid wordt zo een politiek die op zoek is naar haar instrumenten. Hier staat tegenover dat de voltooiing van de interne markt mogelijk tot aanzienlijke verschuivingen in de geografische verdeling van economische activiteiten en tot sectorale herstructurering zal leiden. Nederland zal hierdoor niet onberoerd blijven en een afhankelijke nationale overheid zal zijn beleidsagenda erdoor gevuld zien.

Voor de sturende functie van de nationale overheid, die op andere beleidsterreinen tot ontwikkeling is gekomen, zijn de gevolgen van het economische internationaliseren en integratieproces minder verstrekkend, maar ook daar zijn zij merkbaar. De mogelijke verschuiving van het economische zwaartepunt van West-Europa naar het zuidwesten heeft gevolgen voor de ruimtelijke indeling van ons land. Moeten we onze ruimtelijke planning aan deze mogelijke ontwikkeling aanpassen en daarmee concessies doen aan onze planologische voorkeuren, of moeten we die voorop blijven stellen en onze distributiefunctie in de waagschaal stellen? De 'geïmporteerde' beleidsdilemma's zijn hier even talrijk als lastig en eenmaal gemaakte keuzen zullen heel wat minder definitief blijken te zijn dan een overheid met een planmatig sturende pretentie lief is.

## De afhankelijke overheid: een toekomstbeeld

Het bovenstaande mag niet worden opgevat als een requiem voor de nationale overheid. In een samenleving als de Nederlandse, die door de openheid van haar economie en haar geografische ligging verplicht is er een internationale ambitie op na te houden, worden de beleidsmatige keuzen die de nationale overheid op vrijwel ieder beleidsgebied maakt nog belangrijker dan voorheen. Zij zijn medebeslissend voor het betrekkelijke welzijn of falen van onze samenleving in haar internationale omgeving.

Een semi-souverein geworden staat die in de uitoefening van de hem overblijvende bevoegdheden is onderworpen aan een steeds sterker wordende beleidsconcurrentie van buiten, is tot een herwaardering van zijn positie in de nationale samenleving verplicht. Deze herwaardering behelst in hoofdzaak het volgende:

- omdat op vrijwel geen enkel beleidsterrein het politieke en beleidsmatige debat meer in exclusief Nederlandse termen kan worden gevoerd, zal bij de discussie over doelstellingen, middelen en organisatie van het overheidsoptreden stelselmatig moeten worden gelet op de consequenties ervan voor Nederland in zijn internationale omgeving (de internalisering van de internationale aspecten);
- omdat van buiten komende ontwikkelingen niet kunnen worden genegeerd op straffe van verliezen aan beleidsmatige keuzemogelijkheden en welvaartsverliezen, zal de reactiesnelheid van de nationale overheid groter moeten zijn. Dat geldt ook indien daarbij traditionele Nederlandse beleidsvoorkeuren in het geding komen (beleidsconcurrentie verplicht tot reactief beleid);
- in een aan beleidsconcurrentie onderworpen samenleving is de kwaliteit van de in de publieke sector gemaakte keuzen medebepalend voor de mogelijkheden van de marktsector. De complementariteit tussen staat en markt zal moeten worden versterkt. De overheid moet daartoe in haar beleidsaanbod scherper gaan letten op de behoeften van de marktsector. Dit heeft gevolgen voor het

type interventies dat zij pleegt: educatieve, fysieke, technische en wetenschappelijke infrastructuur 'op maat' zullen als indirect werkende instrumenten meer directe instrumenten als subsidies gaan vervangen;

- een grotere complementariteit tussen staat en markt vergt dat consequent wordt nagegaan hoe tekortkomingen in de werking van de markt met zo min mogelijk neveneffecten door publiek beleid kunnen worden gecorrigeerd<sup>12</sup>. De thans actuele milieuproblematiek en de noodzaak tot vergroting van de arbeidsmarktparticipatie zullen toetsstenen blijken te zijn voor de vindbaarheid van de Nederlandse overheid en het georganiseerde bedrijfsleven bij de beantwoording van deze vraag;
- een in beleidsvorming en -uitvoering afhankelijker wordende nationale overheid zal ter wille van de doelmatigheid van haar reacties in drieërlei opzicht moeten decentraliseren: naar de markt waar de productie van overheidsvoorzieningen en prestaties in het geding is; naar territoriaal gedecentraliseerde overheden waar de allocatie van territoriaal relevante voorzieningen in het geding is; en naar functioneel gedecentraliseerde organisaties waar sectoraal gekleurde belangen overwegen<sup>13</sup>. Waar de presterende of allocatieve functie van de overheid mogelijk belangrijker zal worden, is er reden de efficiëntie ervan te vergroten: voorzieningen op de maat van de vraag vergen een verder gedecentraliseerde besluitvorming.

Uit dit korte overzicht blijkt dat de afhankelijke overheid wel degelijk een toekomst kan hebben wanneer zij in haar gedrag wat meer de trekken gaat vertonen van een onderneming, die gedwongen is nauwlettend op de vraagzijde van de markt te reageren. Een aan beleidsconcurrentie blootstaande overheid kan zich niet meer het gedrag van een dominante monopolist veroorloven, ook niet waar zij juridisch nog beschikt over een gezagsmonopolie. Het overheidsoptreden moet ter wille van de samenleving ondernemend zijn.

L.A. Geelhoed

12. Vgl. J.E. Stiglitz, On the economic role of the state, in: Stiglitz e.a., *The Economic Role of the State*, Bank Insinger de Beaufort NV, Amsterdam, 1989, blz. 37-66.

13. Het decentralisatiedebat wordt thans in de Verenigde Staten, mede door de grotere rol die de staten zich daar hebben verworven, intensief gevoerd. Daarin worden de drie hier genoemde vormen van decentralisatie onderscheiden. Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), *Pragmatic Federation, the Reassignment of Functional Responsibility*, Washington D.C., juli 1976.