

7. Begroting en werkelijkheid:

normatieve vragen rond de begroting

A.F.M. Brenninkmeijer¹

1. Inleiding

De macht en de onmacht rond de rijksbegroting zijn groot. In het kader van de begroting kan worden besloten tot het inkrimpen of herleiden van grote geldstromen. Dergelijke beslissingen kunnen diep ingrijpen in de belangen van grote groepen burgers. In die zin zal machtsuitoefening door burgers vaak ervaren worden. Regering en parlement zien zich echter geconfronteerd met het feit dat - uitgaande van de begroting als geheel - de marges smal zijn. Bovendien blijken begrotingsdoelstellingen vaak niet haalbaar. In die zin zal eerder onmacht worden ervaren. In het begrotingsproces spelen rechtsnormen en normen van sociale rechtvaardigheid een belangrijke rol. Welke rol is dat? En hoe ver strekken de gevolgen ervan? Deze vragen zullen hieronder aan de orde komen.

2. Rechtmatigheid

Met name in de laatste jaren is gebleken dat bepaalde politieke - budgettaire-keuzes doorkruist zijn door eisen van rechtmatigheid. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) vormt daarvan een markant voorbeeld. Ook de perikelen rond de studiefinanciering zijn hier te noemen. Minister Deetman zag zich geplaatst voor de noodzaak de kosten van de studiefinanciering binnen de ramingen te houden. Daargelaten dat de ramingen van de studentenaantallen onjuist zijn gebleken, waardoor de studiefinanciering veel meer kost dan voorzien, dreigt bijvoorbeeld de toepassing van de hardheidsclausule in de Wet op de Studiefinanciering (WSF) kostenbeheersing in de WSF structureel problematisch te maken. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de rechter op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eisen stelt aan de benaderingswijze van de hardheidsclausule. De gedachte van minister Deetman om daarom het beroep van de rechter tegen de (geweigerde) toepassing van de hardheidsclausule uit te sluiten vormt de directe illustratie van dit probleem. De minister had echter niet voorzien dat de wetgever wat een dergelijke beslissing aangaat onmachtig is, in die zin dat de gewone rechter hoe dan ook een oordeel zou geven over de toepassing van de hardheidsclausule. Bovendien zou eerder de minister van Justitie geweigerd hebben mee te werken aan het opnemen van de WSF op de zogenaamde "negatieve-lijst" van de Wet Arob, zodat Arob-beroep had opengestaan.²

Rechtspraak vormt zo soms een hindernis voor het veilig stellen van financiële doelstellingen. De macht van een minister of van regering en parlement

blijkt op dit punt beperkt. Schrikbewegingen, zoals de gedachte van staatssecretaris De Graaf om het BUPO-verdrag op te zeggen, of de beoogde beperking door minister Deetman van de toegang tot de rechter inzake de hardheidsclausule in de WSF, vormen echter geen fenomeen op zich.

In de boezem van het kabinet Lubbers II leek een tegen de rechtspraak gerichte meningsvorming te hebben postgevat. Dit blijkt onder meer uit de inhoud van de rede die premier Lubbers in Noord-Scharwoude heeft gehouden over de "overbelaste democratie".³ Minister Brinkman heeft in Leidse colleges over de zorgzame samenleving deze gedachte nader uitgewerkt onder de titel "Genoeg van de staat", waarbij in de volgende zinnen gereageerd wordt op het doorknipsen van de banden tussen rechten en plichten van burgers:

"Dit alles heeft niets met moralisme in de zin van zedeprekerij te maken. Het heeft wel te maken met een herstel van het politieke primaat. Nu niet vanuit het maakbaarheidsideaal van de jaren zeventig, maar vanuit de noodzaak belangen vanuit een niet louter rekenkundig herkenbaar politiek concept tegen elkaar af te wegen. Enerzijds voorkomt dit dat de emancipatie van het deelbelang - een logische ontwikkeling in een zich ontplooiende samenleving - schadelijke effecten krijgt. Anderzijds voorkomt het een overbelasting van de rechter, die bij zijn toets van zorgvuldige procedures en verkregen rechten hoe langer hoe meer de legitimiteitsvraag van het overheidshandelen naar zich toetrekt, zonder in-tussen de alsmaar procederende burger, democratisch gecontroleerd, wetgevend of budgetterend van dienst te kunnen zijn in onze nog steeds grondwettelijk geldende verdeling der staatsmachten. (...) Kortom: geen moralisme, maar een versterking van de rechtsstaat om een rechterstaat te voorkomen".⁴

Brinkman verwoordt meer expliciet een gedachte die soms in het handelen van het kabinet Lubbers II naar voren is gekomen. De verhouding tussen rechter en democratisch bestuur staat ter discussie. Wat is de status van een rechterlijke uitspraak waardoor hogere financiële lasten ontstaan dan door politieke organen wenselijk wordt geoordeeld? Niet valt te ontkomen aan de conclusie dat in onze constitutionele rechtsorde door dergelijke uitspraken de politieke besluitvorming - ook al is die eventueel vastgelegd in een parlementaire wet - wordt doorkruist.⁵

3. Sociale rechtvaardigheid

De werking van normen van sociale rechtvaardigheid is minder sterk dan die van rechtsnormen. Dit hangt samen met het feit dat enerzijds minder consensus bestaat over de inhoud van normen van sociale rechtvaardigheid, anderzijds zijn de middelen tot afdwinging minder sterk. Voor zover normen van sociale rechtvaardigheid zijn vastgelegd in sociale grondrechten vormt de doorzetting van dergelijke normen een afzonderlijk onderwerp.⁶

Toch mag het maatschappelijke effect van normen van sociale rechtvaardigheid niet onderschat worden. Twee voorbeelden ter illustratie. De Harmonisatiewet collegegelden is - nu de Hoge Raad inmiddels geoordeeld heeft dat rechterlijke toetsing in dit geval uitgesloten is⁷ - in onze rechtsorde niet in

strijd met enig geldend te maken rechtsnorm. De sociale rechtvaardigheid van deze wet is echter bij voorbeeld in de Troonrede 1988 ter discussie gesteld, doordat daarin expliciet melding wordt gemaakt van de rechtszekerheid die onder druk is komen te staan. Effectief is de Harmonisatiewet niet uitgevoerd in de vorm waarin deze door regering en parlement eerder is vastgesteld. Hieruit blijkt dat de norm van sociale rechtvaardigheid die zich tegen uitvoering van deze wet verzette, wellicht op andere wijze effectief was.

Hetzelfde blijkt bij de bezuiniging op de WAO, voor zover met de stelselherziening van de sociale zekerheid beoogd is de toegang tot de WAO te beperken. Dit laatste punt is in zoverre omstreden, dat tijdens de parlementaire behandeling van de stelselherziening van regeringszijde is betoogd dat met de stelselherziening geen fundamentele wijziging van het arbeidsongeschiktheids-criterium was beoogd. Slechts voor zover in de arbeidsongeschiktheid mede werkloosheid "verdisconteerd" was, werd een wijziging aangebracht. In de praktijk blijkt dat de beoogde bezuinigingen op de WAO niet haalbaar zijn. De matiging van de groei van de instroom in de WAO blijkt - ook op langere termijn - beperkt tot tien procent. De eerdere ramingen op dit punt, die een veelvoud hiervan beliepen, worden niet gehaald. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de herformulering van het arbeidsongeschiktheids-begrip wel degelijk fundamenteeler van karakter was dan bij de parlementaire behandeling gezegd werd. Het arbeidsongeschiktheids-criterium is verengd, ook waar het niet op verkapte werkloosheid gaat. De maatschappelijke uitvoerbaarheid van de stelselherziening is op dit punt echter zeer gering. In de uitvoeringspraktijk wordt onveranderd uitgegaan van een ruimere interpretatie van het arbeidsongeschiktheids-criterium. Dit hangt samen met het feit dat de dagelijkse uitvoering van de WAO berust bij een organisatie van werkgevers en werknemers, waarin uiteindelijk een sociale cultuur hecht gegrond is. Het arbeidsongeschiktheids-criterium is niet in de eerste plaats een wettelijk begrip, maar een consensus over een waardering van lichamelijke en geestelijke gebreken als criterium voor het vermogen om arbeid te verrichten. Deze waardering blijkt - wellicht te - ruim uit te vallen.

Het lijkt erop dat de opvatting over sociale rechtvaardigheid die gedurende decennia besloten ligt in de uitvoering van de WAO, niet erg gevoelig is voor wetswijzigingen. Ingrijpende wijziging in de uitvoeringsorganisatie en beïnvloeding van de bestaande consensus van (medisch-)deskundigen over de betekenis van lichamelijke en geestelijke gebreken voor het vermogen om arbeid te verrichten lijken eerder noodzakelijk dan een hernieuwde - globaal werkende-aanpassing van de WAO.

4. Fictieve begrotingsproblemen

In een aantal opzichten zijn de problemen rond begroten en budgetoverschrijdingen fictief. Het belang van een departementale organisatie is vaak niet gericht op gehoorzaamheid aan eerdere budgettering. Iedere gulden die extra uitgegeven kan worden is "meegenomen". Met andere woorden, er geldt zeker geen - ambtelijke - consensus over de noodzaak de budgettering in de begroting te respecteren. Zeker in interdepartementaal perspectief is het eerder een ambtelijke kunst uitgaven niet te beheersen. Ambtelijke strategieën zijn soms gericht op het verhullen van toekomstige kosten, waardoor het ter uitvoering

aangepakte plan "erdoor" komt, terwijl later zal blijken dat de kosten hoger zijn dan geraamd. Ook de politieke besluitvorming over budgetten houdt structureel een prikkel tot uitgavenverhoging in, in die zin dat meestal specialisten de (realiteitswaarde van de) begrotingshoofdstukken moeten beoordelen. Veelal ligt daarbij de nadruk op behartiging van deelbelangen, waarbij overschrijding van ramingen minder als problematisch wordt gezien.

Er is geen prikkel ramingen juist vast te stellen. Voorts rijst de vraag of overschrijding van eerdere ramingen als zodanig problematisch is in het begrotingsproces. Het proces waarbij ramingen tussentijds worden bijgesteld kan wellicht op minder rationaliteit bogen dan vaak wordt gepretendeerd. In het proces van begroten heeft de raming een bijzondere plaats, doch heeft niet de betekenis van een "rechtens afdwingbare rechtsnorm". Het bijstellen van ramingen leidt weliswaar tot het "handhaven" van de begrotingsnorm, doch uitgaven-technisch gezien vormt deze bijstelling eerder een "cosmetische" oplossing.

Het stringent begrotingsbeleid verschafft een prikkel om reëler te ramen en later de uitgaven te beheersen. De noodzaak om binnen één begrotingshoofdstuk niet meer uit te geven dan begroot is, confronteert het departement met de gevolgen van ontoereikende begrotingsdiscipline. Aan het stringent begrotingsbeleid kleven echter ook een aantal bezwaren. In de eerste plaats is het de vraag of de koppelingen tussen categorieën uitgaven die uit de departementale indeling volgen wel een zo logische koppeling inzake de uitgavenbeheersing geven. Zouden bijvoorbeeld stijgende kosten voor het milieu gecompenseerd moeten worden bij ruimtelijke ordening en volkshuisvesting? In de tweede plaats kan het stringente begrotingsbeleid leiden tot een oneigenlijke invulling van de begrotingsdiscipline, waarbij het beoogde resultaat weliswaar gerealiseerd wordt doch tegen een prijs die onaanvaardbaar hoog is. Als voorbeeld kan genoemd worden de mogelijkheid die voormalig minister Deetman opende om met forse kortingen studieleeningen terug te betalen. In de derde plaats vormt een aantal open-einderegelingen een op deze wijze niet op te lossen probleem. Bij voorbeeld Justitie wordt geconfronteerd met stijgende kosten voor rechtspleging en rechtshulp, die niet beperkt mogen worden, omdat anders Nederland in strijd zou handelen met internationale verdragsverplichtingen. Een commissie onder voorzitterschap van J.M. Polak heeft hierover een advies uitgebracht.⁸ Dit betekent dat bijvoorbeeld de justitiebegroting moeilijk inpasbaar is in het stringent begrotingsbeleid. Er zijn bepaalde posten die soms een onverwachte groei kunnen doormaken.

Voorts moet worden gesteld dat de meeste financiële verplichtingen van de overheid vastliggen in rechtsnormen. Kenmerkend voor deze rechtsnormen is dat afdwinging via de rechter of bij arbitrage steeds mogelijk is. Bij voorbeeld de ambtenarensalarissen liggen in beginsel vast. Eventuele ingrepen in de ambtenarensalarissen dienen niet alleen juridisch hun beslag te krijgen, maar ook bij voorbeeld de Commissie Albeda kan zich erover uitspreken. De financiële verplichtingen van de overheid liggen voor meer dan 90 procent vast in rechtsaanspraken. Deze rechtsaanspraken zijn niet per se onveranderlijk, doch de *veranderingstijd* is afhankelijk van de aard van de normering en van maatschappelijke factoren (zoals bij de WAO). De noodzakelijke veranderingstijd correspondeert niet steeds met de snelheid waarmee begrotingen aangepast worden. Dit leidt voorspelbaar tot discrepanties. Het stringent begrotingsbeleid geeft hiervoor zeker geen oplossing.

De begroting wordt jaarlijks vastgesteld binnen het raam van het regeerakkoord. Tussentijdse bijsturing is slechts mogelijk binnen het kader van het regeerakkoord. Bovendien is de onderhandelingspositie van de afzonderlijke departementen bij de vaststelling van de begroting niet groot. Ieder departement heeft wel een verlanglijstje. Op welk niveau kunnen deze wensen tegen elkaar afgewogen worden? Het effect is dat de budgetten van het jaar ervoor, tezamen met de daarop toe te passen correcties, maatgevend zullen zijn, zodat wezenlijke verschuivingen moeilijk te realiseren zijn. Bij de kabinetsformatie komt de gehele budgettering ter discussie, zodat met de frequentie van de verkiezingen ingrijpender begrotingswijzigingen mogelijk zijn. Het is de vraag of de mogelijkheden om tussentijds tot meer ingrijpende verschuivingen te komen niet vergroot zouden moeten worden.

Het lijkt reëel bij begrotingen uit te gaan van een restpost voor begrotingsoverschrijdingen, zodat de besluitvorming over de macro-economische kerngegevens, zoals bij voorbeeld de omvang van het begrotingstekort, in stand kan blijven, ondanks overschrijdingen. Verdeling van een dergelijke restpost vereist echter een begrotingsdiscipline die tot nog toe niet in Den Haag is waargenomen.

Het Haags begrotingsprobleem is ook in die zin fictief, dat kennelijk de randvoorwaarden voor de besluitvorming over de rijksbegroting zodanig zijn dat enige politieke slordigheid en onachtzaamheid straffeloos gepresenteerd kan worden. Bij de lagere overheid ligt dat anders. Op gemeentelijk niveau zijn de randvoorwaarden voor het begrotingsbeleid zodanig stringent, dat noodzakelijkerwijs de begrotingsdiscipline veel groter is. Enerzijds moet daarbij gedacht worden aan toezicht en anderzijds aan de eenheid van administratie bij gedecentraliseerde overheden.

5. Globaal

Opmerkelijk is dat een belangrijk aantal ingrepen in uitgavenstromen in de laatste jaren gerealiseerd is met globale en op vrij eenvoudige wijze te realiseren maatregelen. Bij voorbeeld de kosten van de arbeidsongeschiktheid zijn te hoog, omdat enerzijds de instroom van arbeidsongeschikten te groot is, terwijl anderzijds het individuele uitkeringsniveau te hoog is. De bezuiniging bestaat in een aanpassing van het arbeidsongeschiktheids-criterium en een verlaging van het uitkeringsniveau. De laatste maatregel sorteert direct effect, in die zin dat de uitgaven dalen. De instroom van arbeidsongeschikten daalt als zodanig door deze maatregel niet. Het effect van de verlaging van het uitkeringsniveau is echter tevens dat ons gehele sociale zekerheidsstelsel een ietwat bizarre aanblik gaat vertonen. Via tientallen uitkeringsregelingen worden hoofdzakelijk uitkeringen op het niveau van het bestaansminimum gedaan. De vraag rijst of het onwaarschijnlijk ingewikkeld "stelsel" van uitkeringswetten (ABW, RWW, RZ, TW, IOAW, IOAZ, WAO, WOA, AAW, WW, AKW, WSF, WAMIL, ZW, WUV, WUBO, AWW, AOW, ABP, etcetera) dat enorme uitvoeringskosten met zich meebrengt, nog wel gerechtvaardigd is. Hoewel het basisloon als politieke optie op dit moment niet erg bespreekbaar is, moet worden vastgesteld dat feitelijk in Nederland een basisloon ten dele gerealiseerd is, waarbij de belangrijkste differentiatiepunten worden gevormd door de vraag of het partnerinkomen gekort wordt, het eigen

vermogen meegerekend moet worden en de vraag of men vrij is om te studeren.

Eerder is reeds besproken dat de wijziging van het arbeidsongeschiktheids-criterium geen effect sorteert. Dit hangt - naast de eerder besproken "uitkeringscultuur" - samen met het fenomeen dat bij voorbeeld ook de WAGW een krachteloze wet is. Waar het om gaat is dat het overgrote deel van de (potentiële) arbeidsongeschikten in onze samenleving natuurlijk niet arbeidsongeschikt is, in de zin dat betrokkene geen vin kan verroeren. Uitval uit het arbeidsproces, dan wel wederinschakeling verlangt echter een *individuele benadering*. Noch verlaging van het uitkeringsniveau, noch wijziging van het arbeidsongeschiktheids-criterium, noch WAGW (quoting en boetes) leidt echter tot een zodanige individuele aanpak. Maatschappelijk gezien is met alle regeringsmaatregelen tegen de stijgende kosten van de arbeidsongeschiktheid uiteindelijk niets wezenlijks bereikt. Bij de bestrijding van de werkloosheid begint wellicht de kentering zich af te tekenen. Ook daar geldt dat globale maatregelen van de werkgever vrij krachteloos zijn gebleken, terwijl bij voorbeeld specifieke bijscholings- en begeleidingsprojecten effect kunnen sorteren.

Gemeten naar maatstaven van rechtmatigheid en sociale rechtvaardigheid zijn er echter bij de aanpak van het WAO-probleem rechten en aanspraken op grove wijze verguisd. Een particuliere verzekeringsmaatschappij zou rechtstreeks afsterven op een faillissement, wanneer uiteindelijk, na jarenlange premieprestaties zijdens de verzekerden, de uitkeringsprestatie zo geminimaliseerd zou worden. Daargelaten dat een bedrijfmatige benadering van een verzekering een dergelijke ingreep onmogelijk maakt (ons burgerlijk recht verzet zich er overigens ook tegen), moet worden vastgesteld dat een verzekeringsmaatschappij op die wijze zijn eigen bestaansrecht wegvaagt. Het is afgezien daarvan een bittere zaak dat mensen die eventueel in de orde van grootte van honderdduizend gulden premie hebben betaald, daarvoor een uitkering op bestaansminimum terugontvangen, net als degene die nimmer enige premie heeft betaald. Juist de laatste tijd wordt de roep om fundamentele ingrepen in de WAO verhevigd gehoord. Problematisch is daarbij dat er een scheefgroei dreigt te ontstaan; binnen het WAO-bestand zitten grote groepen mensen die volgens gebruikelijke strikte verzekeringstermen aanspraak zouden behoren te hebben op een reële uitkering. Deze aanspraken zijn reeds nu aangetast. De grote vervuiling van het WAO-bestand heeft echter plaatsgevonden in de jaren zestig, toen arbeidsmarktproblemen - met instemming van de sociale partners - via de WAO werden opgelost. Ook bij de stelselherziening heeft men dit probleem niet durven aanpakken, omdat de herschattingsronde beperkt bleef tot de leeftijdscategorie beneden de 35 jaar.

6. Bestuurskunde

Argumentatie gebaseerd op recht en sociale rechtvaardigheid heeft bepaalde kenmerken. Het recht en de doorzetting van recht in onze samenleving vormen een *harde* factor, in vergelijking waarmee financiële desiderata of politieke wensen zachte factoren vormen. Voorts zijn rechtsnormen en normen van sociale rechtvaardigheid doortrokken van een gedurende eeuwen gevormde consensus over menswaardig handelen. De formulering van de veel bediscussieerde gelijkheidsnorm in artikel 26 BUPO-verdrag staat in verband met de ongelijk-

heidsnorm die in het nationaal-socialisme opgeld deed. Dat de uitwerking van de gelijkheidsnorm anno 1989 meer betekenis heeft voor de gelijke behandeling van vrouwen ten opzichte van mannen doet daar niet aan af. Hoewel wij in onze cultuur vele in rechtsnormen vastgelegde waarden als vanzelfsprekend beschouwen, betekent dit niet dat die waarden van minder wezenlijke betekenis zijn. De weg waarlangs deze waarden stand houden in een zich wijzigende samenleving is vaak via doorzetting van rechtsnormen, soms in een rigide en politiek moeilijk inpasbare vorm.

De bestuurskunde kan een belangrijke bijdrage leveren aan het effectiever maken van het bestuur. Problematisch daarbij blijft echter dat het besturen als zodanig in een democratische rechtsstaat geen doel op zich is. Naast politieke desiderata die soms om - bestuurskundig begeleide - realisering vragen, verlangt de instandhouding van de democratische rechtsstaat een voortdurende en consequente oriëntatie op fundamentele rechtsnormen. Het politieke leven van alledag biedt daarvoor niet steeds voldoende gelegenheid.

Bij het formuleren van bestuurskundige theorieën en het entameren van bestuurskundige begeleiding van politieke beleidsprocessen mag echter niet uit het oog verloren worden dat bestuur in Nederland slechts zin en betekenis ontleent aan de normatieve dimensie die in onze rechtsorde besloten ligt. Dat wil zeggen dat succesvol bestuur niet is een bestuur waarbij beleidsdoelen worden gerealiseerd, doch bestuur waarbij beleidsdoelen op normatief zuivere wijze worden bereikt. Als voorbeeld van bestuur waar dit uit de hand is gelopen kan de Wet op de studiefinanciering genoemd worden.

Bestuurskunde is slechts mogelijk wanneer mede aandacht wordt geschonken aan de normatieve dimensie.⁹ Met deze uitspraak wordt geen relativisering van de normatieve dimensie beoogd. Voor zover in de bestuurskunde als optimum wordt gezien het in redelijke mate verzoenen van bestuurlijke, economische en juridische desiderata, wordt uit het oog verloren dat de juridische dimensie van een eigen orde is en uiteindelijk ook van doorslaggevende betekenis is. Bestuurlijke inpasbaarheid en financiële haalbaarheid zijn te formuleren in termen van "mag het een ietsje méér zijn?", terwijl juridische haalbaarheid niet in de kruidenierswinkel wordt verhandeld, doch in de smidse van de rechtszaal vorm krijgt.

Het primaat van de rechtmatigheid van het bestuur komt veelal tot uitdrukking in de factor tijd. Steeds zal bestuurlijke en financiële besluitvorming gevolgd moeten worden door tijdige en zorgvuldige juridische implementatie. Met een wijziging van de begroting voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is nog een wijziging gebracht in de instroom van voorheen arbeidsgeschikten in de WAO. De rechtsaanspraken ingevolge die wet zijn bepalend voor het uitgavenniveau, net zoals meer dan 90 procent van de begroting gedetermineerd is door moeilijk, traag en soms niet te wijzigen rechtsaanspraken. De afgelopen jaren hebben gedemonstreerd dat miskennis van deze "harde kant" van de begroting onvermijdelijk leidt tot bestuurlijke en politieke onmacht.

7. Conclusie

De besluitvorming over de macro-economische kerngegevens van onze nationale economie vormt een belangrijke zorg voor regering en parlement. Oplopende begrotingstekorten en staatsschulden vragen om actief handelen. Primair moet de oorzaak van de budgettaire problemen gevonden worden in de overvolle politieke agenda. Nog steeds geldt dat politieke existentie in overwegende mate afhankelijk is van wetgeving en het doen van (bijbehorende) uitgaven. Na de uitgaveneforie in voorgaande decennia wordt thans meer aandacht besteed aan kostenbeheersing. Opmerkelijk is daarbij dat het vermogen om de euforische groei aan regelgeving en de euforische groei van het bestuursapparaat terug te dringen, laat staan terug te draaien uiterst beperkt is gebleken. De uitgavenbeheersing vindt in de regel plaats met globale grof-werkende maatregelen, waarvan het uiteindelijke effect vaak ongewis is, maar die veelal gevoelig ingrijpen in rechten en aanspraken - dan wel de macht - van degenen die niet in de regio Den Haag werken.

Met name in de afgelopen jaren blijkt dat de politieke bezuinigingsaspiraties op markante wijze in strijd kwamen met de in onze rechtsorde verankerde doorzetting van rechtsaanspraken door een beroep op de rechter. Het laat zich aanzien dat het streven de uitgaven te beheersen zal resulteren in de aandrang tot het terugdringen van de rechtmatigheidscontrole. De eerder geciteerde woorden van Brinkman, waarbij de terugdringing van de "rechterstaat" als politiek desideratum wordt genoemd, vormt hiervan een treffende illustratie. Voorspelbaar is dat deze uitweg uit budgettaire problemen kansloos is, omdat politici niet bij machte zijn om de taak van de rechter te bepalen. Thans is een reorganisatie van de rechterlijke macht op stapel gezet, die zal uitmonden in een versterking van de rechterlijke macht ten detrimente van de politieke macht van regering en parlement.¹⁰ De organisatie van de rechtsbescherming tegen de overheid heeft steeds in het teken gestaan van bestuurlijke angst voor effectieve controle op bestuurshandelen. De voorstellen voor integratie van de rechterlijke macht zullen ertoe leiden dat de rechterlijke macht en in het bijzonder de Hoge Raad als cassatierechter - bevoegd op het gehele terrein van ons recht - tegenover regering en parlement een "countervailing power" gaat vormen, die de politieke besluitvorming nog preciezer binnen de grenzen van rechtmatigheid terug zal duwen. Deze uitwerking van rechtspraak houdt niet in de opkomst van door Brinkman gevreesde "rechterstaat", maar vormt een voorspelbare en noodzakelijke reactie binnen de democratische rechtsstaat op soms ontoereikend normbesef bij regering en parlement.

Uitgavenbeheersing verlangt een intelligente en voldoende gedetailleerde benadering van de rechtsnormstelsels die de uitgaven voor een belangrijk deel beheersen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het normatieve gehalte van het bestuur. Deze abstracte afsluiting staat voor iets simpels als: dat gehannes met de Harmonisatiewet vormt een blamage voor degenen die bij de ambtelijke en politieke besluitvorming erover betrokken waren. Wenselijk is dus dat juist daar aan kwaliteitsverbetering wordt gewerkt.

Noten

1. Deze bijdrage vormt de vrucht van de inspirerende samenwerking met drs. S.J. Stuiveling, bij de voorbereiding van de besprekingen tijdens het congres (werkgroep 2: Rechtvaardigheid, rechtmatigheid en uitgavenbeheersing). Om "budgettaire" redenen is slechts een klein deel van de waardevolle bijdragen van de deelnemers van werkgroep 2 verwerkt, in de wetenschap dat dit geen toereikend excuus vormt.
2. Vergelijk CvBS, 26 januari 1988, AB, 1988, 348, mn AFMB.
3. R.F.M. Lubbers, Symposium Sociale en Culturele kerntaken van de overheid, HRWB, 's-Gravenhage, 1987.
4. L.C. Brinkman, Genoeg van de staat. In: Verantwoordelijkheid: Retoriek en Realiteit, Zwolle, 1989, p. 121.
5. Vergelijk A.F.M. Brenninkmeijer, Financiële normen en rechtsnormen, NJB, 1988, p. 1164 e.v.
6. A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten*, Zwolle, 1989; A.F.M. Brenninkmeijer, De betekenis van rechtspraak voor het sociale recht. In; *Sociaal recht*, 1989, nr. 2.
7. HR, 14 april 1989, AB 1989, 202, mn F.H. van der Burg en E.M.H. Hirsch Ballen, De Harmonisatiewet: onschendbaarheid van de wet en schending van het rechtszekerheidsbeginsel. In: *Ars Aequi*, 1989, p. 578 e.v.
8. Rapport van de Commissie Toekomstige Structuur Gefinancierde Rechtshulp, 's-Gravenhage, augustus 1989.
9. J. van der Hoeven, *De drie dimensies van het bestuursrecht*, VAR-reeks 100, Alphen aan den Rijn, 1989.
10. A.F.M. Brenninkmeijer, *Reorganisatie van de rechterlijke macht; reorganisatie van de rechtsstaat*. Preadvies staatsrechtconferentie 1989.

