

*De Nieuwe Economische Agenda van Links (7)*

# De noodzaak van een groeiende verzorgingsstaat

PAUL DE BEER

In de jaren tachtig werd langdurig en heftig gediscussieerd over de crisis van de verzorgingsstaat. De dominante economische analyse luidde destijds, dat er sprake was van een 'afruïl' (*trade-off*) tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Hoe meer nadruk men legde op rechtvaardige inkomensverhoudingen, hoe meer afbreuk men deed aan de economische doelmatigheid. Dankzij de successen van het poldermodel leek het probleem van de afruïl in de loop van de jaren negentig echter aan betekenis te verliezen. Het werd zelfs populair om de verzorgingsstaat als een productieve factor aan te duiden. Nu we weer enige tijd met economische tegenwind worden geconfronteerd, is de discussie over de verzorgingsstaat echter weer in volle hevigheid losgebarsten. Niet alleen het centrum-rechtse kabinet Balkenende II acht een grondige hervorming van de verzorgingsstaat onontkoombaar, ook sommige linkse economen pleiten hiervoor, blijkens het artikel 'Noodzakelijk links' van Bas Jacobs, Frank Kalshoven en Paul Tang in het vorige nummer van *s&d*. Opnieuw gaat het om de afruïl tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid, en opnieuw zouden sociaal-democraten geen andere keus hebben dan meer nadruk te leggen op doelmatigheid. In dit artikel plaats ik enkele kritische kanttekeningen bij de probleemanalyse van Jacobs, Kalshoven en Tang (hierna JKT) en ga

**Over de auteur** *Paul de Beer is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht*

ik vervolgens in op hun belangrijkste voorstel om de houdbaarheid van de verzorgingsstaat te verzekeren.

JKT onderscheiden vier trends die de verzorgingsstaat in toenemende mate onder druk zetten: de groeiende overheidsuitgaven ten gevolge van de vergrijzing, groeiende inkomensverschillen ten gevolge van technologische ontwikkeling, toenemende heterogeniteit ten gevolge van individualisering en immigratie en een afnemend vermogen van nationale staten om belasting te heffen ten gevolge van de internationalisering. Deze autonome trends doen, volgens JKT, de behoefte aan een corrigerende verzorgingsstaat toenemen, maar brengen tegelijkertijd de economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat in gevaar. Alleen door het vergroten van de doelmatigheid van de verzorgingsstaat kan worden voorkomen dat de rechtvaardigheidsdoelstelling van de verzorgingsstaat moet worden opgeofferd.

Dat de vergrijzing leidt tot een groei van de collectieve uitgaven — trend 1 — zal niemand betwisten. Minder vanzelf spreekt echter dat dit de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in gevaar brengt, zoals JKT suggereren. De meeste mensen lijken hoge prijs te stellen op een goed verzorgde oude dag, zowel in financiële zin (AOW, pensioen) als wat betreft dienstverlening en zorg. Het grote voordeel van voorzieningen voor de oude dag is nu, dat (bijna) iedereen oud wordt en er dus belang bij heeft dat deze in stand blijven. Anders dan bijvoorbeeld bij de bijstand,

## De Nieuwe Economische Agenda van Links? Paul de Beer *De noodzaak van een groeiende verzorgingsstaat*

die in sterke mate bij bepaalde groepen terecht komt, profiteert de gehele bevolking ervan. De solidariteit van de jonge met de oude generatie is dus in feite solidariteit binnen de eigen generatie: je betaalt voor de huidige ouderen, opdat je er later ook zelf een beroep op zult kunnen doen. Zolang dit verwachtingspatroon in stand blijft, is er geen reden waarom de bereidheid zal afnemen om de stijgende lasten van de vergrijzing op te brengen. Als de huidige jongeren verzekerd willen zijn van een goed verzorgde toekomst, hebben zij er alle belang bij om die voorzieningen nu in stand te helpen houden.

Economen stellen vaak dat mensen, ook als zij een voorkeur hebben voor collectieve voorzieningen, de lasten daarvan trachten te ontlopen. Werknemers wentelen een belastingverhoging af op de werkgevers door hogere looneisen te stellen. Dit zou ervoor pleiten om voorzieningen niet via de overheid maar via de markt te laten lopen. Echter, een prijsverhoging van particuliere voorzieningen wordt evengoed afgewenteld: voor een individuele werknemer maakt het immers niet uit of stijgende belastingen dan wel hogere premies voor particuliere zorgverzekeringen zijn koopkracht aantasten. Een econoom zal wellicht tegenwerpen dat men in het laatste geval kan kiezen voor een andere, goedkopere verzekering. Juist bij voorzieningen waarvan men pas op lange termijn gebruik wil maken, zijn die mogelijkheden echter zeer beperkt, althans als men het niveau van de voorziening intact wil laten. Eigenlijk is het heel simpel: als we steeds ouder worden, moeten we in onze actieve levensfase een groter deel van ons inkomen opzij zetten voor later, en of dit nu via de collectieve sector of via de marktsector gebeurt, maakt in wezen niet uit.

Sinds de jaren tachtig zijn in vele westerse landen de inkomensverschillen toegenomen (trend 2). Over de oorzaak hiervan wordt door economen en sociologen al geruime tijd getwist. JKT achten het niettemin 'reëel dat de trend in Nederland de komende jaren versterkt doorzet'. Om de netto-inkomensverschillen te beperken zou daarom de behoefte aan inkomensherverde-

ling via belastingen en sociale uitkeringen toenemen. Maar dat zou de versturende werking van de verzorgingsstaat vergroten.

Cruciaal voor de mogelijkheden van de overheid om de inkomensongelijkheid te beperken is de vraag of het hierbij gaat om marktconforme inkomensverschillen. Als inkomensverschillen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt weerspiegelen, zal nivellerend overheidsbeleid de marktwerking verstoren en de economische doelmatigheid schaden. Het is echter kwestieus of de toenemende ongelijkheid wel marktconform is. JKT wijzen op de groeiende loonverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden die zouden voortvloeien uit de grotere vraag naar hoogopgeleiden als gevolg van de technologische ontwikkeling. Feit is evenwel dat de toename van de loonongelijkheid vooral is veroorzaakt doordat loonverschillen *binnen* groepen met eenzelfde opleidingsniveau groter zijn geworden, en veel minder door grotere loonverschillen tussen de opleidingsniveaus (De Beer 2001). Het is niet aannemelijk dat deze zogenaamde binnen-groepsongelijkheid voortvloeit uit veranderende schaarsteverhoudingen. Zij lijkt samen te hangen met de steeds hogere beloning van relatieve (in plaats van absolute) prestaties. We zien dit bij de beloning van topmanagers, maar ook bij die van topsporters, topartiesten, topadvocaten, enzovoorts. De nummer één krijgt steeds meer in verhouding tot anderen. De economen Frank en Cook betogen in hun boek *The winner-take-all society* dat dergelijke beloningsverschillen economisch inefficiënt zijn. Beperking van deze verschillen, bijvoorbeeld via corrigerende belastingen, zou de doelmatigheid van de economie juist vergroten.

Volgens een bekende economische regel doet een overheid er verstandig aan om de minst mobiele productiefactoren te belasten. Deze kunnen het moeilijkst de belastingheffing ontlopen en daarmee de heffingsgrondslag uithollen. Tot nu toe gold vooral de factor arbeid als immobiel. JKT betogen echter dat, als gevolg van de Europese integratie, ook de mobiliteit van arbeid zal toenemen, waardoor het moeilijker wordt deze rela-

## De Nieuwe Economische Agenda van Links? Paul de Beer *De noodzaak van een groeiende verzorgingsstaat*

tief zwaar te belasten. Hoewel er voor arbeidsmigratie binnen de Europese Unie weinig belemmeringen meer zijn, is er van een toenemende internationale arbeidsmigratie binnen Europa echter nog weinig te bespeuren. Het aantal EU-ingezetenen dat niet in het geboorteland werkt, bedraagt nog slechts zo'n twee procent van de Europese beroepsbevolking.

Dat mensen niet zo snel vertrekken naar een land met lagere belastingen is niet zo vreemd. Tegenover hogere belastingen staan in het algemeen immers ook meer collectieve voorzieningen die zekerheid verschaffen en het leven aangenamer maken. In landen met een gunstiger belastingklimaat moet men die voorzieningen en verzekeringen uit eigen zak betalen, waardoor het voordeel van een lagere belastingdruk geheel of grotendeels wegvalt. Zolang er een band bestaat tussen belastingdruk en voorzieningenniveau en de bevolking aan die voorzieningen veel waarde hecht, hoeven landen met hoge belastingen dan ook niet te vrezen voor een omvangrijke belastingvlucht van hun productieve arbeidskrachten.

Het is zo langzamerhand een gemeenplaats dat onze samenleving steeds pluriformer of heterogener wordt als gevolg van individualisering en immigratie. JKT stellen dat de mensen hierdoor steeds slechter passen in het keurslijf van de verzorgingsstaat (trend 4). Deze biedt immers slechts één confectiemaat, gebaseerd op de naoorlogse mode: de traditionele mannelijke kostwinner met een vaste voltijdbaan en een afhankelijke partner. Dat dit traditionele kostwinnersgezin niet langer maatgevend is, betekent echter niet automatisch dat de heterogeniteit toeneemt. Vergelijk Nederland eens met een land als Zweden, waar het kostwinnersmodel passé is: daar is de verscheidenheid aan verdienersmodellen eerder kleiner dan groter dan in Nederland. In Zweden is bijna ieder gezin een tweeverdienershuishouden, waarin de vrouw haast even vaak een voltijdbaan heeft als de man. Het spreekt dus geenszins vanzelf dat een voortgaande individualisering zal leiden tot een steeds grotere heterogeniteit (vgl. De Beer 2003).

Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de toestroom van immigranten. Deze mag de veelkleurigheid van de samenleving dan vergroten, of hij ook leidt tot een grotere heterogeniteit in aanspraken op de verzorgingsstaat is de vraag. Dat allochtonen relatief vaak een beroep doen op de sociale zekerheid, heeft veel meer te maken met hun zwakke sociaal-economische positie (onder andere samenhangend met hun lage opleidingsniveau en oververtegenwoordiging in kwetsbare sectoren en beroepen) dan met hun 'afwijkende' cultuur.

### DRASTISCHE HERVORMINGEN?

De vier besproken trends tezamen plaatsen linkse politici voor een dilemma, aldus JKT: aan de ene kant wordt de wenselijkheid van een omvangrijke verzorgingsstaat die de uitkomsten van de markt corrigeert, groter, anderzijds worden de praktische mogelijkheden hiervoor kleiner. Aangezien wat kan uiteindelijk zwaarder weegt dan wat wenselijk is, is een drastische hervorming van de verzorgingsstaat onontkoombaar: alleen door de doelmatigheid te vergroten kan de doelstelling van sociale rechtvaardigheid worden gehandhaafd.

Uit mijn kritische bespreking van de vier trends blijkt al dat ik niet zo overtuigd ben van de ernst van dit dilemma. Ik onderschrijf de conclusie van JKT dat de behoefte aan een royale verzorgingsstaat die marktuitskomsten corrigeert en zekerheid en voorzieningen verschaft, groter zal worden. Ontwikkelingen als de vergrijzing, individualisering en welvaartsstijging leiden tot een grotere vraag naar collectieve voorzieningen. Maar het spreekt allerminst vanzelf dat deze de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in gevaar zal brengen. Dezelfde ontwikkelingen leiden bijvoorbeeld ook tot een grotere vraag naar brillen, boeken en bewaking. Maar niemand zou toch willen beweren dat hierdoor de levensvatbaarheid van de brillenindustrie, de boekhandel en de bewakingsbranche onder druk komt te staan! Integendeel, zij gaan een gouden toekomst tegemoet.

## De Nieuwe Economische Agenda van Links? Paul de Beer *De noodzaak van een groeiende verzorgingsstaat*

Zolang men in termen van een dichotomie tussen collectieve sector en marktsector blijft denken, zolang men groei in de ene sector als een crisisverschijnsel en groei in de andere sector als een economisch succes beschouwt, zal de zogenaamde crisis van de verzorgingsstaat onoplosbaar zijn. Pas als men erkent dat groei van de collectieve uitgaven uitdrukking geeft aan de preferenties van een vergrijzende en rijker wordende bevolking, zal de bijdrage van de verzorgingsstaat aan onze welvaart werkelijk op waarde worden geschat.

Dit neemt niet weg dat het de moeite waard blijft te streven naar een grotere doelmatigheid van de verzorgingsstaat. JKT zien informatieproblemen als de fundamentele oorzaak van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Als men maar voldoende nauwkeurige informatie zou hebben over de doelgroepen van het beleid, zou men de rechtvaardigheid kunnen vergroten zonder de doelmatigheid te verminderen (of vice versa) en wel door maatregelen zeer specifiek te richten op die categorieën waarvoor zij 'eigenlijk' bedoeld zijn.

JKT vergissen zich echter in de aard van het informatieprobleem. Het probleem is niet zozeer dat men moeilijk kan vaststellen in welke categorie iemand valt, maar dat de categorieën zelf steeds diffuser worden. Iedere scheidslijn tussen samenlevingsvormen wordt willekeurig indien verschillende samenlevingsvormen vloeiend in elkaar overlopen. De scheidslijn tussen vrijwillige en onvrijwillige werkloosheid is een bureaucratische fictie indien werkloosheid altijd een combinatie is van iets wat je overkomt en van een vrije keuze. De precieze afbakening van arbeidsongeschiktheid is een onmogelijke opgave als arbeidsongeschiktheid voortkomt uit een mengeling van lichamelijke gezondheidsproblemen, psychische klachten, gespannen ar-

beidsverhoudingen en de omstandigheden thuis. Je kunt wel proberen de grote variëteit te vangen in steeds fijnere categorieën, maar onvermijdelijk doe je de werkelijkheid daarmee geweld aan. Je creëert dan slechts een papieren rechtvaardigheid die steeds minder aansluit bij de beleving van de mensen zelf.

Bovendien zet een verdere differentiatie van maatregelen de deur wijd open voor calculerend gedrag. Naarmate de categorisering van maatregelen fijner wordt, wordt het gemakkelijker door een kleine gedragswijziging je aanspraken te vergroten. Slechts enkele kenmerken, zoals geslacht en leeftijd, liggen immers vast; vrijwel alle andere kenmerken kun je in meerdere of mindere mate manipuleren. De grotere differentiatie van beleid die JKT voorstaan, zal daardoor een doodlopende weg blijken te zijn. In plaats van simultaan de doelmatigheid en rechtvaardigheid van overheidsbeleid te vergroten, zullen zij beide afnemen. Een samenleving waarin grenzen vervagen en eigen keuzen en onvrijwillige gebeurtenissen zich steeds meer vermengen, vraagt juist om meer uniformiteit in plaats van meer differentiatie van het beleid. Ervaringen van liberale verzorgingsstaten als die van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk leren, dat het concentreren van collectieve voorzieningen op de meest behoeftigen — en binnen die groep bij voorkeur op de *deserving poor* — het maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat op den duur uitholt. Het kan gemakkelijk een neerwaartse spiraalbeweging in gang zetten, waarin een stapsgewijze versobering van het voorzieningenniveau en een afkalvend maatschappelijk draagvlak elkaar wederzijds versterken. Als dit noodzakelijk links is, dan vraag ik mij — met Arjen van Witteloostuijn in zijn reactie in *s&D* nr. 10/11 — af, wat nog de noodzaak is van het voortbestaan van links.

### Literatuur

Beer, P. de (2001) *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: SCP.

Beer, P. de (2003) *De waarde van indi-*

*vidualisering en de normen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, lezing SCP 13 november 2003.

CPB (2000) *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu/Centraal Planbureau.

Frank, R.H. en P.J. Cook (1996), *The winner-take-all society*, New York.

Jacobs, B., F. Kalshoven en P. Tang (2003), 'Noodzakelijk links', in *s&D* 2003, nr. 10/11.