

# De hervorming van de verzorgingsstaat

Wanneer de voor 1986 geplande ombuigingen van f. 8,3 mrd. zullen worden gerealiseerd, zal het kabinet-Lubbers in zijn regeerperiode in totaal zo'n f. 35 mrd. op het overheidsbudget hebben omgebogen. Weliswaar staan er tegenover deze ombuigingen op andere plaatsen in de begroting overschrijdingen (o.m. bij de studiefinanciering, de individuele huursubsidie en de exportkredietgaranties), maar per saldo is er toch flink in de collectieve sector gesnoeid. Hoewel iedereen het er wel over eens is dat een heroverweging van de overheidsuitgaven dringend noodzakelijk was blijft het opvallend – zeker gezien de omvang van de ombuigingsoperaties – hoe zwak het ombuigingsbeleid in feite is onderbouwd. In de achtereenvolgende Miljoenennota's wordt voortdurend gehamerd op de noodzaak van bezuinigingen om het financieringsstekort te verkleinen en de staatsschuld niet te veel te laten aangroeien, ten einde „ruimte” voor de marktsector te creëren en een mogelijke toekomstige rentestijging te voorkomen, maar erg overtuigend is die analyse niet. Van een evenwichtige afweging van de positieve en negatieve effecten van diverse overheidsuitgaven op het economische proces en op het bereiken van de doelstellingen van economische politiek is in elk geval geen sprake en het wordt ook niet aannemelijk gemaakt dat het gevoerde beleid de grootste kansen op economisch herstel biedt. Daarom leeft bij velen het gevoel dat het bezuinigingsbeleid meer door ideologische dan door economische overwegingen is ingegeven.

Een betere poging om tot een afweging te komen van de kosten en baten van het geheel van regels, voorzieningen, subsidies en inkomensoverdrachten dat met elkaar de verzorgingsstaat vormt, is ondernomen door de Amerikaanse econoom Robert H. Haveman. In zijn inaugurele rede ter gelegenheid van de aanvaarding van de Tinbergen-leerstoel aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam heeft Haveman een poging gedaan om de balans van de verzorgingsstaat op te maken<sup>1</sup>). Daarbij onderscheidt hij zes positieve en zes negatieve effecten en vat hij samen wat het economisch onderzoek aan relevante inzichten ter zake heeft opgeleverd. Op die manier kan men tot een zekere objectivering van de kosten en baten van de verzorgingsstaat proberen te komen.

De belangrijkste verdienste van de verzorgingsstaat is volgens Haveman dat zij aan individuele burgers *bestaanszekerheid* biedt. In een markteconomie zonder sociale voorzieningen zijn iemands mogelijkheden om in zijn levensonderhoud te voorzien in hoge mate afhankelijk van wat de markt toevallig voor zijn talenten, bekwaamheden en inzet overheeft. En dat kan met de dag veranderen. Wie weinig te bieden heeft is zelfs aangewezen op de goedgeefsheid van anderen, en dat is een wel zéér wankel basis van bestaan. De vermindering van de onzekerheid op dit punt door een stelsel van sociale zekerheid is dan ook zonder twijfel een belangrijk economisch goed. Alleen moet het stelsel dan wel zekerheid bieden. In de afgelopen jaren is gebleken dat een te ruim bemeten sociale-zekerheidsstelsel zelf een bron van instabiliteit in de economie kan gaan vormen. De daaruit voortvloeiende verlagingen van de uitkeringen hebben een geweldige onzekerheid bij de uitkeringsgerechtigden teweeggebracht. Daarom moet een sociale-zekerheidsstelsel in elk geval aan de eis voldoen dat het ook in tijden van economische tegenspoed te handhaven is en inkomensgaranties biedt aan degenen die er op zijn aangewezen. Dit is misschien nog belangrijker dan het *niveau* waarop die garanties worden vastgesteld.

Een tweede positief punt van de verzorgingsstaat is dat deze bijdraagt tot een vermeerdering van de hoeveelheid „*human capital*”. Vooral de uitgaven op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg, de huisvesting e.d. zijn in dit verband van belang. Het is niet eenvoudig het economische „nut” hiervan te becijferen, maar dat het gaat om investeringen die een rendement van jaarlijks meerdere procenten van het nationaal inkomen opleveren, lijkt geen al te gewaagde veronderstelling.

De verzorgingsstaat levert ook een bijdrage tot een gelijkere *inkomensverdeling*. De primaire inkomensverdeling (op de markt verdiende inkomens) is volgens verschillende maatstaven meer dan twee maal zo ongelijk als de secundaire verdeling (inkomens na herverdeling door de overheid). De meeste mensen waarden een dergelijke verkleining van de inkomensverschillen positief.

De verzorgingsstaat zou ook bijdragen tot *economische stabiliteit*. Dit is het keynesiaanse idee van conjunctuurstabilisatie. Conform het keynesiaanse recept zou in tijden van economische tegenspoed de vraag op peil kunnen worden gehouden door extra overheidsuitgaven, terwijl in tijden van inflatie een restrictief be-

grotingsbeleid moet worden gevoerd. De recente geschiedenis heeft het vertrouwen in „demand management” door de overheid echter danig op de proef gesteld. Gebleken is dat er in de publieke sfeer allerlei mechanismen werkzaam zijn die de mogelijkheid om de begroting als instrument van conjunctuurstabilisatie te gebruiken, doorkruisen en die op zich zelf structurele onevenwichtigheden doen ontstaan. Daarom is Keynes nu vrijwel overal dood verklaard.

De verzorgingsstaat zou ook het proces van *technologische verandering* vergemakkelijken omdat zij voorzieningen biedt voor degenen die door de nadelige gevolgen daarvan worden getroffen. Ook hier is een zekere twijfel op zijn plaats. Al te veel bescherming van staatswege tegen de risico's van de markt kan juist behoudzucht in de hand werken. Zo is de subsidiëring van teruglopende bedrijfstakken aan het eind van hun levenscyclus allerm minst bevorderlijk voor het realiseren van technische en economische vernieuwing gebleken.

Ten slotte zou de verzorgingsstaat een bedding van gemeenschappelijk gedeelde normen en waarden representeren die de *sociale samenhang* in de samenleving verhoogt. Voor een deel is dat waar: klassieke tegenstellingen zoals die tussen arbeid en kapitaal, tussen machtigen en machtelozen, zijn vervaagd. Maar er zijn andere vormen van polariteit voor in de plaats gekomen die de saamhorigheid niet dichterbij hebben gebracht.

Tegenover de positieve elementen van de verzorgingsstaat staan negatieve. Haveman onderscheidt wat dit betreft zes minpunten die grotendeels ontstaan doordat de diverse arrangementen van de verzorgingsstaat met een verlies aan efficiëntie gepaard gaan. In de eerste plaats is dat het negatieve effect van de sociale zekerheid op het *aanbod van arbeid*. In de tweede plaats is er een negatief effect op de *besparingen*. Hoewel de orde van grootte van deze effecten beperkt is, wijzen empirische studies uit dat hun aanwezigheid wel significant is. Verder hebben allerlei regels en voorschriften een negatieve uitwerking op de *groei van de produktiviteit*. Ook zijn er aan het functioneren van de verzorgingsstaat hoge *administratieve kosten* verbonden die als een maatschappelijk verlies zijn te beschouwen. Voorts leidt het *doorkruisen van de consumptievoorkoor* door overheidsingrijpen tot welvaartsverlies. En ten slotte werken de belastingdruk en regelrictheid in de verzorgingsstaat een vlucht naar het grijze en *zwarte circuit* in de hand.

De kunst is nu om op basis van deze positieve en negatieve effecten de optimale omvang van de verzorgingsstaat te bepalen. Wegen de voordelen van nieuwe voorzieningen nog wel tegen de nadelen op of zou de maatschappelijke welvaart er meer mee gediend zijn als de overheid een stap terug deed? Volgens Haveman zijn er aanwijzingen dat de marginale kosten van een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat de marginale opbrengsten zijn gaan overtreffen. Dit betekent dat een zekere heroriëntatie en misschien afslanking van de verzorgingsstaat maatschappelijke winst zou kunnen opleveren. Daarbij moeten we uiteraard wel de baten van de verzorgingsstaat proberen te behouden, maar tegelijkertijd de kosten zoveel mogelijk reduceren.

De Nederlandse bevolking en haar politieke en opinieleiders, aldus Haveman, lijken er nog te weinig oog voor te hebben – althans zij hebben er moeite mee dit openlijk te erkennen – dat het overheidsoptreden in de verzorgingsstaat naast onmiskenbare baten ook aanzienlijke kosten met zich brengt. Toch komen er steeds meer bewijzen dat van de hoge belastingen, de hoge inkomensoverdrachten en de strakke regels negatieve invloeden uitgaan op het arbeidsaanbod, de besparingen, de produktiviteitsstijging en de economische vernieuwing, en dus op de welvaart. Al wint dit inzicht de laatste jaren veld, het verzet tegen de consequenties die daaruit moeten worden getrokken is nog lang niet overwonnen. Die consequenties zijn niet dat de verzorgingsstaat moet worden ontmanteld, maar wel dat zij op een aantal punten aan hervorming toe is. Het is beter die hervorming weloverwogen op basis van relevante economische inzichten door te voeren dan de herstructurering louter aan ideologische krachten over te laten.

L. van der Geest

1) Dr. Robert H. Haveman, *Does the welfare state increase welfare? Reflections on hidden negatives and observed positives*, H.E. Stenfert Kroese BV, Leiden, 1985.