

De prijskaartjes van de verzorgingsstaat

H. de Groot*

Dit artikel presenteert een globale verkenning van de prijskaartjes die aan de diverse collectieve voorzieningen zijn verbonden. Eerst vindt een vergelijking plaats met het buitenland. Vervolgens wordt op basis van de huidige omvang van de collectieve uitgaven de omvang van de uitgaven voor een 'nachtwakerstaat' berekend. Deze wordt met kosten van de meest elementaire voorzieningen voor onderwijs, sociale zekerheid en ziektekosten uitgebreid tot een 'miniverzorgingsstaat'. De omvang van deze miniverzorgingsstaat beslaat ongeveer 65% van de huidige collectieve uitgaven.

De uitkomsten van de *Miljoenennota 1992* worden, nog meer dan in vorige jaren, bepaald door de in het regeerakkoord afgesproken daling van het financieringstekort. Kon in de *Miljoenennota 1991* die randvoorwaarde voor 1994 nog worden omzeild door het willens en wetens negeren van de toen al verslechterende economische vooruitzichten (hogere rente, lagere groei), in de huidige nota worden de gevolgen met ijzeren consequentie doorgerekend. De uitkomsten laten zich raden. De tijd van leuke dingen voor de mensen, in de *Miljoenennota 1991* nog zichtbaar in breed uitgemeten beleidsintensiveringen, is voorbij. Het ombuigingspakket dat voor 1994 wordt gepresenteerd bedraagt circa het vijfvoudige van wat nog geen jaar geleden als noodzakelijk werd gezien. Fiscale lastenverhogingen maken ook deel uit van de maatregelen. De collectieve-lastendruk kruipt mede daardoor tot 1992 geleidelijk omhoog om, althans op papier, in 1994 weer op het niveau van 1989 terug te komen. Ondanks de onzekerheden over de realisatiekansen van de bepleite maatregelen is de boodschap van de nota duidelijk: herijking van de verzorgingsstaat. Het is goed om onder deze omstandigheden na te gaan wat de omvang van de verzorgingsstaat is in andere landen en welke mogelijkheden er zijn om het huidige voorzieningspakket te herijken, ook in kwantitatieve zin. In dit artikel, mede gebaseerd op het hoofdstuk "De miljoenennota 1992" uit het *Jaarboek Overheidsuitgaven 1992*¹, wordt een eerste poging daartoe gedaan.

Definitie van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat is niet ondubbelzinnig gedefinieerd. Schuyt² formuleert, op basis van verschillende opvattingen over dit begrip sinds de tweede wereldoorlog, drie basiskennmerken van de verzorgingsstaat: solidariteit, sociale rechtvaardigheid en een economische politiek gericht op volledige werkgelegenheid. Bij solidariteit staat het door de overheid

garanderen van een minimum bestaansniveau voor alle burgers voorop. Sociale rechtvaardigheid heeft vooral betrekking op een rechtvaardige verdeling van inkomen en, deels in samenhang daarmee, van schaarse goederen. De Swaan³ ziet de collectief gefinancierde, door de overheid verplicht gestelde voorzieningen op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg en inkomenshandhaving als belangrijkste kenmerken.

In dit artikel kiezen wij een wat bredere invalshoek, waarbij de omvang van de uitgaven van de overheid en de sociale fondsen als een indicator van de omvang van de verzorgingsstaat wordt beschouwd. Aspecten van wet- en regelgeving die met de verzorgingsstaat te maken hebben – bij voorbeeld op het terrein van arbeidsomstandigheden – maar die niet noodzakelijk tot collectieve uitgaven leiden, blijven op deze wijze uiteraard buiten beeld.

Andere landen

Internationale vergelijkingen zijn altijd lastig. Het is meestal niet goed mogelijk perfect vergelijkbare gegevens bijeen te brengen. De hier te presenteren uitkomsten moeten dan ook als globale indicaties worden gezien. Wel is een relatief consistente gegevensbron gebruikt: de nationale rekeningen zoals bewerkt door de OESO voor de belangrijkste ontwikkelde landen, inclusief Japan en de Verenigde Staten⁴. Bij de keuze van de te vergelijken collectie-

* De auteur is directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

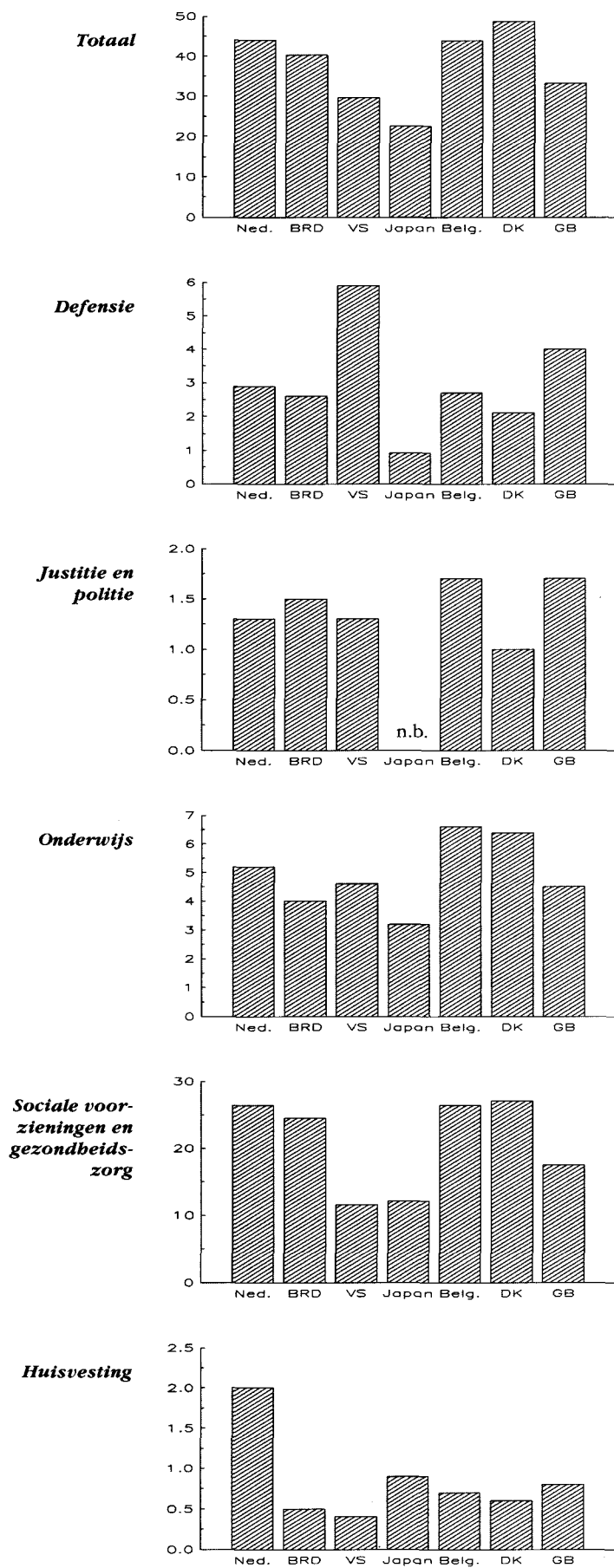
1. H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1992*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Academic Service, 1991.

2. C.J.M. Schuyt, *Het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1991.

3. A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam, Bert Bakker, 1989.

4. Zie: OESO, *National Accounts 1977-1989*, detailed tables, Parijs, 1991.

Figuur 1-6. Collectieve uitgaven, totaal en naar categorie (in % bbp)



ve uitgaven hebben wij ons beperkt tot de lopende uitgaven van de overheid en van de fondsen die de collectieve sociale verzekeringen uitvoeren. De omvang van de kapitaaluitgaven varieert bij het meestal gehanteerde kasstelsel voor de overheidsbegroting sterk van jaar tot jaar, mede afhankelijk van de startdatum van grote investeringsprojecten. Vergelijkingen voor een specifiek jaar tussen verschillende landen – daarvoor is hier gekozen – worden daarvoor weinig zinvol, nog afgezien van relatief grote definitieverschillen bij kapitaaluitgaven.

Het is van groot belang verschillende soorten lopende uitgaven in de beschouwingen te betrekken. In het ene land voert de overheid activiteiten zelf uit, de uitgaven worden dan gerekend tot de finale overheidsbestedingen, in het andere land worden overdrachten (subsidies) verstrekt aan particuliere instellingen voor hetzelfde doel. In het ene land wordt de publieke gezondheidszorg door de overheid zelf uitgevoerd (denk aan de National Health Service in Groot-Brittannië), in het andere land wordt de publiek gefinancierde gezondheidszorg via de sociale verzekeringen geregeld (denk aan ZFW en AWBZ in ons land). Dat betekent dat naast de uitgaven van de overheid in enge zin ook de uitgaven van de sociale fondsen moeten worden meegenomen. In de OESO-statistieken wordt gesproken van 'general government' om het totaal van overheid en sociale verzekeringsfondsen aan te duiden. De hier geanalyseerde collectieve uitgaven zijn de som van 'final consumption expenditure', 'subsidies' (prijsverlagende subsidies) en 'other current transfers'. Uit de laatste categorie zijn de rente-uitgaven verwijderd om een reëel beeld te kunnen geven van het pakket voorzieningen en overdrachten dat aan burgers en bedrijven wordt aangeboden.

Op basis van de recentste OESO-gegevens zijn de (lopende) collectieve uitgaven voor defensie, politie en justitie, onderwijs, volkshuisvesting, sociale voorzieningen en publieke gezondheidszorg en het totaal van de (lopende) uitgaven vastgesteld voor zeven landen. Voor Nederland moest overigens op basis van CBS-gegevens nog een nadere toedeling van sommige uitgaven naar functies plaats vinden. De volgende landen (met tussen haakjes het jaar waarop de meest recente OESO-gegevens betrekking hebben) zijn onderzocht: Nederland (1989), de Bondsrepubliek Duitsland (1988), de Verenigde Staten (1989), Japan (1989), België (1986) Denemarken (1988) en Groot-Brittannië (1989). De collectieve uitgaven op de aangeduide beleidsterreinen en de totale (lopende) collectieve uitgaven zijn in procenten van het bruto binnenlands produkt in nevenstaande figuren weergegeven.

De uitkomsten voor de totale uitgaven (figuur 1) laten een inmiddels bekend beeld zien. Na Denemarken staat Nederland op de tweede plaats wat betreft de hoogte van de lopende collectieve uitgaven (exclusief rente), gevolgd door België en de Bondsrepubliek. Op grotere afstand volgen Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Japan. De figuren laten zien hoe deze verschillen zijn te verklaren uit de uitgaven op de hier beschouwde beleidsterreinen.

Uit de uitkomsten voor defensie (figuur 2) blijkt dat Nederland in vergelijking met andere kleine landen (België, Denemarken) relatief wat meer van het nationaal inkomen aan defensie uitgeeft en ook iets

meer dan de Bondsrepubliek. Groot-Brittannië en de VS geven aanzienlijk meer uit, terwijl Japan relatief het minst aan defensie besteedt.

Bij de collectieve uitgaven voor justitie en politie (figuur 3) neemt Nederland een gemiddelde positie in. De verschillen tussen de beschouwde landen zijn niet groot. Vergelijkbare OESO-gegevens voor Japan zijn niet beschikbaar.

Bij de onderwijsuitgaven staat Nederland op de derde plaats wat de relatieve hoogte van de onderwijsuitgaven betreft, na België en Denemarken (figuur 4).

Een belangrijke uitgavenpost wordt gevormd door de publiek gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg en sociale voorzieningen (vooral sociale uitkeringen). De verschillen tussen de beschouwde landen, weergegeven in figuur 5, zijn groot. Denemarken, Nederland en België, maar ook de Bondsrepubliek, lopen duidelijk voorop wat betreft het uitgavenniveau in deze sector. De Verenigde Staten en Japan geven meer dan de helft minder uit aan dit type voorzieningen. Groot-Brittannië neemt een tussenpositie in. Nadere analyse laat zien dat de verschillen tussen de Europese landen vooral worden verklaard door de verschillen in de uitgaven voor sociale uitkeringen, en niet door de uitgaven voor gezondheidszorg. Zo zijn de publieke uitgaven voor ziektekosten in Nederland, de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië in de hier gehanteerde definitie gelijk aan respectievelijk 5,9, 6,2 en 4,7% van het bruto binnenlands produkt.

Opmerkelijk zijn de uitkomsten voor de publieke uitgaven voor volkshuisvesting (figuur 6). Nederland staat onbetwist aan de top qua niveau van dit type uitgaven, met zo'n 2% van het bruto binnenlands produkt. De andere landen komen geen van alle boven het niveau van 1% uit. De Nederlandse uitgaven bestaan voor een groot deel uit objectsubsidies, ter dekking van de exploitatietekorten in de sociale woningbouw, en voor een kleiner deel uit subjectsubsidies, zoals de individuele huursubsidie. Uit het voorgaande blijkt dat in Nederland op twee beleidsterreinen van relatief hoge collectieve uitgaven sprake is vergeleken met de hier beschouwde zes andere OESO-landen: sociale voorzieningen (in het bijzonder de sociale uitkeringen) en volkshuisvesting. De implicaties voor de herijking van de Nederlandse verzorgingsstaat komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Kerntaken van de overheid

In deze paragraaf wordt geprobeerd globaal aan te geven welk deel van de collectieve uitgaven is toe te rekenen aan wat, in verschillende varianten, zou kunnen worden gezien als de 'kerntaken van de overheid'.

Net als in het voorafgaande zullen wij ons hoofdzakelijk beperken tot de lopende collectieve uitgaven exclusief rente om de vergelijking met de omvang van de verzorgingsstaat in andere landen te kunnen blijven maken. De gegevens hebben zoveel mogelijk betrekking op 1989, waarbij zowel de eerder genoemde OESO-statistieken als de Miljoenennota 1991 en de Nationale rekeningen 1989 zijn gebruikt⁵.

De toerekening van collectieve uitgaven aan al dan niet tot de 'core-business' van de verzorgingsstaat behorende taken is uiteraard bij uitstek een subjek-

tieve aangelegenheid. Uiteindelijk zullen politici, die immers beslissen over de aanwending van publieke middelen, de keuzen op dit terrein moeten maken. Vanuit de politieke partijen worden voorzichtige pogingen ondernomen om alternatieven te formuleren. Op het terrein van de sociale zekerheid, waar de groei van de uitgaven van de verzorgingsstaat het omvangrijkst is, zijn de meeste suggesties gedaan. Al in 1984 publiceerden zowel de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, als Van Kemenade, Ritzen en Wöltgens (leden van de Partij van de Arbeid) een rapport met aanzetten voor een ministelsel sociale zekerheid⁶. In hetzelfde jaar bracht het CDA het rapport *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* uit. Een jaar later volgde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met een rapport over een nieuw stelsel van sociale zekerheid, waarvan ook een gedeeltelijk basisinkomen deel uitmaakte⁷. Recent bracht een CDA-werkgroep onder leiding van partijvoorzitter Van Velzen een discussienota uit over de kerntaken van de overheid⁸. Deze nota doet gedetailleerde suggesties voor herijking van de verzorgingsstaat, overigens nog zonder een kwantificering te geven.

De nu volgende becijferingen proberen het inzicht te vergroten in de aan verschillende in meerdere of juist mindere mate aan de kerntaken van de overheid toe te rekenen collectieve uitgaven. Het basisidee is het toerekenen van de huidige collectieve uitgaven van de verzorgingsstaat aan de uitgaven voor een 'nachtwakerstaat', de daaraan toe te voegen uitgaven voor een 'miniverzorgingsstaat' en de resterende uitgaven. Achtereenvolgens lichten wij nu de uitkomsten voor de verschillende stappen toe.

Nachtwakerstaat

Zoals de naam nachtwakerstaat al suggereert, betreft deze rudimentaire vorm van staatszorg uitgaven voor de externe en interne openbare orde en veiligheid. Hier stellen wij de uitgaven voor de nachtwakerstaat gelijk aan de som van de uitgaven voor defensie, politie en justitie en algemeen bestuur⁹. Tot de laatste categorie behoren het centrale apparaat van ministeries en lokale overheden, inclusief de belastingdienst. Deze uitgavencategorieën beslaan in 1989 naar schatting circa 6% van het bruto binnenlands produkt. De hier gedefinieerde nachtwakerstaat beslaat zo'n kleine 15% van de uitgaven van de huidige verzorgingsstaat.

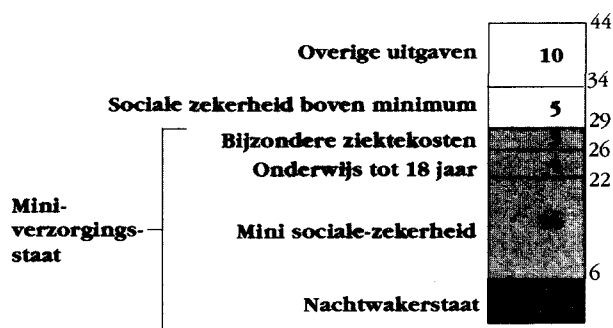
5. Een gedetailleerde verantwoording van de uitgevoerde becijferingen kan in dit bestek niet worden gegeven; de gemaakte berekeningen zijn op verzoek bij de auteur verkrijgbaar.

6. Zie: Prof. mr. B.M. Teldersstichting, *Grenzen aan de sociale zekerheid*, Geschrift 52, 1984; J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, 1984. Voor een kwantificering van de voorstellen van de Teldersstichting, zie F.G. van Herwaarden, *Een ministelsel sociale zekerheid?*, Stukwerk nr. 38, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1986.

7. WRR, *Waarborgen voor zekerheid*, Den Haag, 1985.

8. CDA, *Herstelde verantwoordelijkheid - discussienota over de kerntaken van de overheid*, 1991.

9. Definitie conform de *Statistiek overheidsfinanciën 1988*, CBS, 1991.



Figuur 7. Van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat (uitgaven in % van bbp)

Miniverzorgingsstaat

De extra uitgaven voor de miniverzorgingsstaat (die de nachtwakerstaat mede bevat) zijn als volgt bepaald. Deze uitgaven omvatten:

- alle onderwijsuitgaven minus de exploitatie-uitgaven voor hoger onderwijs. Er is verondersteld dat de overheidsbijdragen aan het hoger onderwijs worden beperkt tot studiefinanciering via inkomensafhankelijke beurzen en studieleningen. De overheid stelt zich in het bijzonder verantwoordelijk voor de financiering van het onderwijs tot en met middelbaar niveau;
- de uitgaven voor sociale zekerheid (exclusief ZFW en AWBZ), nadat het gemiddelde uitkeringsniveau bij de inkomensdervingsverzekeringen met uitkeringen boven het minimum (WAO, ZW, WW) op het minimum is bepaald. Bovenminimale uitkeringen worden buiten de collectieve sfeer bijverzekerd;
- de uitgaven voor bijzondere ziektekosten krachtens de AWBZ. Er is verondersteld dat de publieke financiering van bijzondere ziektekosten zich beperkt tot grote risico's, conform de oorspronkelijke opzet van de AWBZ. De omvang van de uitgaven is gelijk gesteld aan het huidige niveau. Het AWBZ-pakket is geschoond verondersteld voor relatief minder kostbare voorzieningen zoals de ambulante geestelijke gezondheidszorg, kruiswerk en gezinszorg. Daarvoor in de plaats komt de verzekering van nader te bepalen kostbare verrichtingen binnen de ziekenhuizen. De overige ziektekosten worden particulier verzekerd.

Bij de gekozen uitgangspunten bedragen de onderwijsuitgaven in de miniverzorgingsstaat circa 75% van de huidige uitgaven. Ondanks het terugbrengen van alle publiek verzekerde sociale uitkeringen naar het minimumniveau en beperking van de sociale ziektekostenverzekering tot de AWBZ, bedragen de uitgaven in het mini-socialezekerheidsstelsel nog circa 80% van het huidige niveau.

Deze uitgangspunten van de miniverzorgingsstaat leiden tot een aandeel van de lopende collectieve uitgaven in het bruto binnenlands produkt van circa 29%. De hier gedefinieerde miniverzorgingsstaat beslaat zo'n 65% van de uitgaven van de huidige verzorgingsstaat.

De toedeling van de huidige (lopende) collectieve uitgaven (exclusief rente) naar de uitgaven voor de nachtwakerstaat en de miniverzorgingsstaat is weergegeven in figuur 7.

Het is interessant de miniverzorgingsstaat te vergelijken met de in de vorige paragraaf gegeven cijfers over de uitgaven van de verzorgingsstaat in andere landen. Het aandeel van de uitgaven van de miniverzorgingsstaat in het bbp is iets kleiner dan dat aandeel in de Verenigde Staten (zonder defensie zijn de aandelen echter vrijwel gelijk), maar groter dan dat in Japan. Opmerkelijk is dat het aandeel van de publieke uitgaven voor sociale uitkeringen en gezondheidszorg in het bbp bij de miniverzorgingsstaat nog steeds ruim boven dat in Japan en de Verenigde Staten ligt en ongeveer gelijk is aan het huidige niveau in Groot-Brittannië.

Op basis van het voorafgaande zijn uiteraard nog vele varianten te bedenken, waarbij het voorgestelde takenpakket wordt uitgebreid, ingekrompen of anders samengesteld. Ook de kapitaaluitgaven, in het bijzonder voor infrastructuur, dienen dan aan bod te komen. Zo belopen de huidige overheidsinvesteringen voor grond-, weg- en waterbouw ruim 1% van het bbp.

Slot

De *Miljoenennota 1992* betekent een culturele omslag, die overigens politiek nog moet worden bevochten. De harde randvoorwaarde van de reductie van het financieringstekort in combinatie met het afgesproken plafond voor de collectieve-lastendruk legt omvangrijke ombuigingen op. Ook al zijn niet alle maatregelen even hard, de boodschap van herijking van de verzorgingsstaat klinkt onmiskenbaar in de nota door. In dit artikel is een eerste, globale verkenning gemaakt van de prijskaartjes die aan een herijking op lange termijn kunnen worden verbonden. De huidige collectieve uitgaven worden toegerekend aan de uitgaven van de 'nachtwakerstaat', aanvullende uitgaven voor een beredeneerde 'miniverzorgingsstaat' en de resterende uitgaven. Bij een ministelsel sociale zekerheid, een concentratie van de onderwijsuitgaven op het onderwijs tot en met het middelbaar niveau en basisvoorzieningen voor openbare orde en veiligheid bedragen de collectieve uitgaven van de miniverzorgingsstaat zo'n 65% van de huidige uitgaven. Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen wordt daarmee vergelijkbaar met dat in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, waarbij de publieke uitgaven voor sociale voorzieningen en gezondheidszorg nog ruim boven het Amerikaanse niveau blijven.

Tallose andere varianten dan de hier gepresenteerde zijn uiteraard denkbaar. Investerings-, bij voorbeeld in infrastructuur en milieu, zijn om praktische redenen buiten beschouwing gelaten, maar zullen ongetwijfeld deel uitmaken van de (mini-) verzorgingsstaat.

Voor wie de herijking van de verzorgingsstaat serieus neemt, is er volop werk aan de winkel. Het is nu de tijd om maatschappelijk en politiek aanvaardbare alternatieven uit te werken, niet in de laatste plaats om richting te geven aan het snel door de waan van de dag bepaalde ombuigingsbeleid. Graag wel met de prijskaartjes erbij.

Hans de Groot