



De stabiliteit van de verzorgingsstaat

DRS. L. FAASE*

Inleiding

Het recente OECD-rapport 1) over de Nederlandse economie heeft nogal wat eigenlijke opschudding verwekt. Zo zouden de conclusies en aanbevelingen hoofdzakelijk vanuit Den Haag zijn gedicteerd. Het weekblad *De Tijd* weet daarnaast te onthullen dat het rapport „slechts” door één man geschreven is, een werkwijze waaraan men in die journalistieke kring kennelijk niet gewend is.

De inhoud van het rapport baart minder opzien. Dat is om verschillende redenen niet verwonderlijk. Zo worden er niet of nauwelijks voor het beleid bruikbare aanbevelingen gedaan. Het is, zoals Van Duijn in zijn rubriek in *NRC Handelsblad* opmerkte, voor elk wat wils. De globale conclusies sluiten aan bij de gezichtspunten die hier te lande door de belangrijkste beleidsadviseurs (SER, CPB, Commissie Wagner) eerder zijn verwoord. Binnen de vigerende denkbeelden voor economisch herstel worden geen nadere keuzen gedaan. Over de mogelijkheid van een meer expansief beleid (het verzwegen medicijn 2)) wordt geen uitspraak gedaan.

Het rapport blijft steken in inmiddels wat obligaataandoende opmerkingen. Met een knipoog naar de aanbodeconomie wordt geconstateerd dat de uitgaven voor de sociale zekerheid niet alleen een aanvaardbaar volume hebben overschreden, maar dat de uitkeringshoogte het effectief functioneren van de arbeidsmarkt frustreert. De inkomensverschillen tussen actieven en niet-actieven zijn te klein. Binnen de groep actieven is een grotere loondifferentiatie (denivellering?) gewenst. (Dergelijke opmerkingen moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van langdurige loonmatiging, koopkrachtvermindering en een sterk stijgende werkloosheid.) Alleen op het punt van de geldontwaarding scoort Nederland een dikke voldoende. Dat is trouwens, gelet op de achterliggende factoren, een uiterst dubieus schouderklopje 3).

Het rapport eindigt met een dilemma („It's unlikely that a reduction of the deficit and a reduction of the tax burdens... can be attained simultaneously in the short run”) en met de hoop dat er goede beleidskeuzen worden gedaan.

De crisis in de verzorgingsstaat

Het OECD-rapport is aldus een voorbeeld van macro-economische analyse die een aantal dilemma's blootlegt binnen de economische politiek en voorts voldoende ruimte laat voor de verschillende therapieën waaruit de politiek zal moeten kiezen. De analyse is bovendien noodzakelijkerwijze eenzijdig. De economische malaise die vooral tot uitdrukking komt in het onbetaalbaar worden van de collectieve sector is één aspect van de crisis waarin de verzorgingsstaat verkeert. De verminderde effectiviteit van de politieke besluitvorming, deels gevoed door een polarisatie van economische visies, deels inherent aan het politieke systeem zelf, is er een ander aspect van. Maar wat de meeste zorgen baart, is het beleid met betrekking tot de inkomensverdeling; sterk gericht op herverdeling van arbeid naar kapitaal en vooral sterk gericht op de marktsterke werknemers onder de actieven onder invloed van een nieuwe prestatie-ideologie 4).

Er bestaat wel enige onduidelijkheid over wat precies onder de verzorgingsstaat moet worden verstaan. Vaak wordt gerefereerd aan het geheel van sociale en culturele voorzieningen dat iedere vorm van persoonlijk risico overneemt en aldus ook de persoonlijke verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen levensomstandigheden verkleint of tenietdoet. Individuele verantwoordelijkheid en sociale deugden als burenhulp, vrijwilligerswerk (gemeenschapstaken) al dan niet verpakt in een financieel aantrekkelijke decentralisatie-ideologie worden zwaarder aangezet naarmate duidelijker wordt dat de overheid niet meer in staat is het totaal van claims te honoreren. Het stagneren van de afwentelingsmachinerie maakt een heroriëntatie op de noodzakelijke bodemvoorzieningen nodig.

Het hierbij passende beeld van de onverantwoordelijke risicomidende burger, van de wieg tot het graf begeleid door professionele hulpverleners, is echter tamelijk overtrokken. Veeleer gaat het om de constatering dat de samenleving er niet in is geslaagd om de sociale zekerheid via een effectief arbeidsmarktbeleid gestalte te geven. De beste vorm van sociale zekerheid is immers werkzekerheid: de kansen van het individu om in zijn of haar eigen levensonderhoud te voorzien.

Centrale doelstelling van de verzorgingsstaat moet dan ook zijn de zorg voor voldoende werkgelegenheid. Het falen van dit beleid heeft ook invloed op de wijze waarop de doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling opnieuw vorm wordt gegeven. Van groot belang wordt de vraag of we in staat zijn een sociaal-economisch beleid te ontwerpen dat de inkomensconflicten kan reduceren die een samenleving zonder groei („zero-sum-society”) genereert 5).

De verzorgingsstaat moet worden gezien als een compromis tussen de beginselen van vrije ondernemingsgewijze productie inclusief de daarbij behorende eigendomsverhoudingen en de sociaal-politieke democratisering van de samenleving. De combinatie van beide beginselen heeft een grote invloed gehad op de productie- en arbeidsverhoudingen en de institutionele vormgeving van de verzorgingsstaat.

Gintis en Bowles 6) hebben erop gewezen dat de economische analyse veelal voorbijgaat aan het fenomeen dat de produktiviteit van arbeid niet alleen wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de productiefactoren, de organisatie van het arbeidsproces, maar ook en vooral door het vermogen van de werkgever om de feitelijke werkprestatie te beïnvloeden. Werkgevers kunnen hiertoe een tweetal strategieën hanteren, ruwweg te typeren als de dwangstrategie en de beloningsstrategie. Beide strategieën brengen kosten mee. De beloningsstrategie speelt vooral in op de intrinsieke werkmotivatie en uit zich in verbetering van de arbeidsomstandigheden, werkzekerheid, winstdeling, kortom in een zo goed mogelijk sociaal ondernemingsbeleid. De dwangstrategie brengt simpel gezegd twee kostenposten mee, te weten de directe kosten voor toezicht en controle en de dreiging van ontslag. Een dergelijk dreigement is echter alleen effectief wanneer de arbeidsmarktkansen voor de werknemer ongunstig zijn en er een aanzienlijke afstand is in inkomen tussen de actieven en niet-actieven. Meer dan in de beloningsstrategie zijn in de dwangstrategie de lonen een manipulatief element. Dit levert tevens een verklaring op voor het feit dat relatief hoge lonen ook in een ruime arbeidsmarktsituatie gehandhaafd blijven.

Naast het individuele inkomen uit ar-

* De auteur is medewerker bij de Raad voor de Arbeidsmarkt van de SER.

1) OECD, *Netherlands, Economic Surveys 1982-1983*, Parijs, januari 1983.

2) H. Kamps, *The Dutch disease en het verzwegen medicijn*, *ESB*, 2 maart 1983, blz. 189.

3) L. van der Geest, *De prijzenslag*, *ESB*, 12 januari 1983, blz. 21.

4) D. J. Kraan, *Economische theorie van de staat*, *Civis Mundi*, juli 1982, blz. 131.

5) G. de Jong, *het sociaal-economisch beleid voor de komende kabinetsperiode*, *Bank en Gemeente*, januari 1983, blz. 23.

6) Herbert Gintis en Samuel Bowles, *The welfare state and long-term economic growth: Marxian, neoclassical and Keynesian approaches*, in: *AEA-papers and proceedings*, mei 1982, blz. 341.

heid geniet de burger een inkomen uit collectieve goederen. Gintis en Bowles gaan er van uit dat ook deze inkomensbestanddelen (en inkomensverwachtingen) invloed hebben op de produktiviteit. In de eerste plaats dammen de collectieve inkomensbestanddelen potentiële arbeidsconflicten in (denk aan huursubsidie, milieumaatregelen, werkloosheidsvoorzieningen enz.). In de tweede plaats kunnen de kosten van de dwangstrategie toenemen indien de hoogte van de sociale uitkeringen het loonniveau optilt.

Hiermee samenhangend kan een derde effect zijn dat de effectiviteit van de dwangtheorie alleen behouden kan blijven bij een voortdurend hoog niveau van werkloosheid. En hier worden de economisch-politieke motieven zichtbaar van achterblijvende investeringen en een ontbrekend stimuleringsbeleid. Gintis en Bowles concluderen ten slotte dat het een illusie is te menen dat bij een afbraak van de verzorgingsstaat de eigendomsverhoudingen en de ondernemingsgewijze produktie gehandhaafd zouden kunnen blijven.

Gintis en Bowles beogen met hun analyse een aanvulling te geven op neo-klassieke en keynesiaanse modellen door een aantal institutionele aspecten te introduceren. Het aantrekkelijke ligt niet zozeer in het complottheorie-achtig determinisme van de analyse: achterblijvende investeringen en hoge werkloosheid als wapen in de arbeidsverhoudingen veronderstellen dat ondernemers hun winstverwachtingen niet zozeer afstemmen op de afzetmarkten, maar op de arbeidsmarkt. Van meer direct belang is de constatering dat er een duidelijke relatie is tussen aard en omvang van de collectieve uitgaven en de inrichting van het productieproces.

De boodschap is eenvoudig. De vormgeving van de verzorgingsstaat is afhankelijk van het gehanteerde maatschappijbeeld. In het ene maatschappijbeeld gaan een hoog niveau van werkgelegenheid en een goed stelsel van sociale voorzieningen en relatief lage lonen samen met een hoge arbeidsmotivatie en arbeidssatisfactie. In het andere maatschappijbeeld moeten hoge werkloosheid, lage sociale voorzieningen, relatief hoge lonen en bedrijfsinterne controlemechanismen de produktiviteit verzekeren.

De institutionele basis van de verzorgingsstaat is in hoge mate gebaseerd op het eerste beeld. Er is echter reden om aan te nemen dat de voorkeur uitgaat naar het tweede. Met name in de aanbodeconomische benadering wordt de nadruk gelegd op een wijziging van de materiële beloningsstructuur ten gunste van actieven en kapitaalbeheerders en ten koste van de overdrachtsinkomens. Er moet weer harder worden gewerkt in dit land en materiële beloningen spelen daarin een belangrijke rol. De empirische basis van deze benadering is overigens tamelijk zwak. De invloed van beloningsprikkels op het arbeidsmarktgedrag van werknemers lijkt immers gering. Verschillen in beloning en het betrekkelijk geringe verschil tussen lonen en uitkeringen vormen nauwelijks een verklaring voor de selectiviteit waarmee werknemers op de arbeidsmarkt opereren. Eerder spelen het

gestegen opleidingsniveau, de behoefte aan werkzekerheid en andere institutionele en sociale factoren een rol. Sociale zekerheid is daarbij eerder een noodzakelijke dan een voldoende voorwaarde voor selectief (en efficiënt) gedrag 7).

Stabiliteit

De vraag rijst of de institutionele arrangementen die het precare evenwicht in de verzorgingsstaat in stand houden, sterk genoeg zijn om hem in het komende decennium te doen overleven of dat toenemende conflicten (b.v. tussen actieven en niet-actieven) het politieke stelsel en het systeem van arbeidsverhoudingen onherstelbaar zullen eroderen. Dat klinkt onheilspellend, maar bedacht moet worden dat zelfs bij herstel van de economische groei de perspectieven voor werkgelegenheidsherstel tot na de eeuwwisseling zijn geprojecteerd („jobless growth”). Daar komt bij dat de huidige ingrepen in de sociale-zekerheidsuitgaven geleid op de omvang van bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen ten opzichte van de totale sociale-zekerheidsuitgaven nog maar marginaal zijn. Omvangrijke besparingen zullen zeker worden gezocht in de uitkeringen ter zake van ziekte, invaliditeit en ouderdom, die te zamen 77% van de sociale-zekerheidsuitgaven omvatten. De stabiliteit van het systeem is nu afhankelijk van een aantal structurele kenmerken zoals bij voorbeeld de kracht van de maatschappelijke organisaties (ledenbinding) die het systeem steunen en de wijze waarop deze organisaties samenwerken. Van belang is ook de kwaliteit van de normen die het systeem ten aanzien van het proces van herverdeling toepast.

Gintis en Bowles zoeken de stabiliteit in de mate waarin het systeem van arbeidsverhoudingen en de verzorgingsstaat elkaar in evenwicht houden en de mate waarin beide een positieve belonings- en motivatiestrategie kunnen ontwikkelen. In feite ligt de solidariteit van actieven en niet-actieven hieraan ten grondslag en wordt een hechte coalitie tussen kapitaal en arbeid verondersteld. Het impliceert dat de economische recessie niet discrimineert maar naar evenredigheid wordt doorberekend (parallele inkomensontwikkeling) 8).

Olson 9) heeft erop gewezen dat in redelijk stabiele samenlevingen de machtsverhoudingen die zijn opgebouwd door coalities van maatschappelijke organisaties (pressiegroepen, kartels) rond de verdelingsmechanismen van de samenleving zowel op de politieke als op de economische markten, de neiging hebben de maatschappelijke kosten op te voeren ten gunste van de eigen baten. Dergelijke „distributional coalitions” werken stabiliserend en conserverend maar vertragen bij plotseling optredende recessies het aanpassingsvermogen van de economie, in die zin dat werkloosheid en produktiviteitsverlies relatief hoog blijven en loon- en prijsaanpassingen slechts moeizaam tot stand komen. Met name een accumulatie van belangengroepen kan op langere termijn een

samenleving onbestuurbaar maken.

Wilensky 10) betoogt dat de ineenstorting van de verzorgingsstaat („welfare backlash”) wordt bevorderd indien de corporatistische elementen in de politieke besluitvorming hun functie verliezen. Corporatisme verwijst „naar de vorm waarin de centrale overheid en de centrale belangengroepen samenwerken op sociale-contract basis, waarin de belangengroepen penetreren in de uitvoering van het overheidsbeleid en waarin de begrotingspolitiek en de sociale politiek worden geïntegreerd in piek-overleg tussen regering en leiding van belangengroepen” 11).

Olson en Wilensky spreken elkaar dus gedeeltelijk tegen. Beiden benadrukken de stabiliserende rol van maatschappelijke organisaties, maar in een periode waarin de bakens moeten worden verzet kan dat tot negatieve gevolgen (c.q. gebrek aan besluitvorming) leiden. Veel hangt kennelijk af van de mate waarin coalitievorming stoelt op een brede machtsbasis en integratie van belangen nastreeft. Dat betekent dat in institutionele zin een relatie moet blijven bestaan tussen het systeem van arbeidsverhoudingen en het systeem van sociale zekerheid, in die zin dat de verantwoordelijkheid voor de collectieve sector in het systeem van arbeidsverhoudingen tot uitdrukking moet komen zodat vluchtgedrag en afwenteling kan worden voorkomen. In dit verband zij verwezen naar de ideeën en bevindingen van Huiskamp 12) die onlangs een verandering in de cao-structuur bepleitte waarin drie doelstellingen, te weten loondifferentiatie, bescherming van lager betaalden en de relatie met de inkomens van de niet-actieven, gerealiseerd kunnen worden (de selectieve cao).

De arbeidsmoraal

Volledige werkgelegenheid en rechtvaardige inkomensverdeling stoelen op maatschappelijke waarden van arbeid en rechtvaardigheid. De waarde van arbeid komt tot uitdrukking in een sterk geïnternaliseerde arbeidsmoraal. De arbeidsmoraal verbindt het recht op sociale zekerheid (arbeid en/of uitkering) met de plicht tot werken. De arbeidsmoraal is aldus één van de sterkste pijlers waarop de verzorgingsstaat steunt. Ze verschaft er niet alleen de financieringsbasis voor, ze disciplineert ook de werknemers. Nu volledige werkgelegen-

7) J. Muysken en H. van der Burg, Te beroerd om te werken?, *Beleid en Maatschappij*, januari/februari 1983, blz. 19.

8) W. Albeda, Christendemocratie en de ideologie van de verzorgingsstaat, *Beleid en Maatschappij*, februari 1982, blz. 62.

9) Mancur Olson, Stagflation and the political economy of the decline in productivity, in: *AEA Papers and Proceedings*, mei 1982, blz. 143.

10) H. L. Wilensky, *The „New corporatism”: centralization and the welfare state*, Londen, 1976.

11) J. W. de Beus, De contractie van sociale zekerheid als politiek strijdpunt, *Beleid en Maatschappij*, januari/februari 1983, blz. 46.

12) M. J. Huiskamp, De cao-structuur in de Nederlandse industrie III. Enkele beleidsconsequenties, *ESB*, 23 februari 1983, blz. 180 e.v.

heid als doelstelling achterhaald lijkt, gaan er stemmen op om de arbeidsmoraal in-ge-lijks af te danken dan wel onbetaalde acti- viteiten tot het domein van de arbeidsmo- raal toe te laten. Bovendien lijkt de ar- beidsmoraal dysfunctioneel voor maat- schappelijke verandering. Zo betoogt Fles- seman 13) dat het door de CPN bepleite grondwettelijk recht op arbeid niet anders is dan het recht om uitgebuit te worden. Hij begrijpt dat ondernemers de arbeids- moraal verdedigen, zij worden er rijk van, maar links zou beter moeten weten.

Het overtrokken belang dat aan betaalde arbeid wordt gehecht leidt steeds tot nieu- we concessies van de kant van de vakbewe- ging. Met name de gehanteerde koppeling tussen lonen en werkgelegenheid zal er bij voortgezette automatisering toe leiden dat de lonen dalen en de werkloosheid blijft be- staan. Juist de automatisering opent echter een zee van nieuwe mogelijkheden. De produktie van materiële rijkdom komt zonder arbeidsplaatsenplannen tot stand. Dat leidt tot korte werkdagen, recht op in- komen zonder plicht tot arbeid. Voor de één (Flesseman) opent het ongekende per- spectieven, voor de ander (WRR) dreigt chaos, sociale en politieke radicalisering en onmaatschappelijk gedrag. De huidige ar- beidsmoraal moet ons hiertegen bescher- men.

De analyse van Flesseman leunt sterk aan tegen het dwangmodel van Gintis en Bowles. Hij overschat echter het belang dat ondernemers op termijn aan de vigerende arbeidsmoraal hechten. NCW-voorzitter Van Eijkelenburg betoogde in de plenaire SER-vergadering van 18 maart 1983 naar aanleiding van het advies over de Tweede Fase Vervolgonderwijs: „Goed onderwijs is de basis waarop ons gehele maatschap- pelijk en economisch leven berust, juist nu wij staan voor de oplossing van grote vraagstukken op het gebied van economie, technologie en vrije-tijdsbesteding. Vooral dat laatste vraagstuk zal steeds meer de aandacht van de maatschappij gaan eisen, omdat het er naar uit ziet dat een volledige werkgelegenheid voor iedereen in de bete- kenis die wij er steeds aan gegeven hebben, tot het verleden zal gaan behoren. Vooral door de toenemende automatisering zal ook na de opleving van onze economie, herverdeling van arbeid noodzakelijk blij- ven, waardoor steeds meer vrije tijd ter be- schikking komt. Het onderwijs zal onze jeugd nog meer dan tot nu toe ook hierop moeten voorbereiden”.

Begint de arbeidsmoraal een blok aan het been van de ondernemer te worden? Het ziet er naar uit dat de negatief stabili- serende rol die Flesseman aan de arbeids- moraal toekent, juist nu een positieve in- vloed begint uit te oefenen op de maat- schappelijke verdelingsprocessen. Want zowel inkomen als arbeid als macht moe- ten nog steeds worden herverdeeld langs lijnen van rechtvaardigheid en economi- sche redelijkheid.

Arbeidstijdverkorting

Ten slotte een enkele opmerking over ar-

beidstijdverkorting. De weerstanden tegen arbeidstijdverkorting zijn altijd groot ge- weest. Arbeidstijdverkorting werd be- schouwd als symptoombestrijding, de werkgelegenheid in arbeidsjaren neemt im- mers niet toe. Bovendien zal arbeidstijd- verkorting ten dele weglekken in hogere produktiviteit en niet evenredig meer ar- beidsplaatsen opleveren. Wat dit betreft, moet worden geconstateerd dat dit waar nodig ook redelijk is.

Arbeidstijdverkorting is echter vooral een sociale maatregel gericht op een sociaal probleem. Het akkoord in de Stichting van de Arbeid tot en met de nadere uitwerking van het akkoord in bedrijven (en de wijze waarop werknemers in bedrijven al dan niet via de ondernemingsraad bij de uitvoe- ring en controle worden betrokken) ver- sterken de overlegdemocratie en de basis van de verzorgingsstaat. Arbeidstijdver- korting brengt dan ook een integrale bena- dering voor tal van problemen waarvoor

het perspectief van een oplossing wordt ge- boden. Het mag duidelijk zijn dat arbeids- tijdverkorting meer past in de sociale con- ceptie van de beloningsstrategie dan in die van de dwangstrategie.

Van Praag heeft (in *NRC Handelsblad* van 19 maart 1983) arbeidstijdverkorting een schijnoplossing genoemd, een geniale gedachte van ontroerende naïviteit. Op de vraag wat er dan moet gebeuren, verwijst hij naar de antwoorden die in het OECD- rapport worden aangeduid. De lezer herin- nere zich de inleiding van deze notitie 14).

Leo Faase

13) Tim Flesseman, *Gezin, arbeid, welzijns- werk*, Amsterdam, 1982, blz. 60 e.v.

14) Zie ook: J. M. M. Ritzen, *Wenselijkheden en mogelijkheden van herverdeling van arbeid via verkorting van de gemiddelde arbeidsduur*, *Maandschrift Economie*, 1982, nr. 6, blz. 257.