



De verzorgingsstaat tussen gezin en markt

Auteur(s):

Esping-Andersen, G.
Universiteit van Trento, Italië.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4099, pagina 250, 26 maart 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Meer markt en minder overheid leidt tot ongelijkheid, maar lost bovendien de problemen van de verzorgingsstaat niet op door het falen van arbeidsmarkten. Meer gezin en minder overheid leidt tot uitsluiting en hoge kosten. Voor het tweeledige doel van werkgelegenheid en welzijn is een vitale, op individuen gerichte verzorgingsstaat noodzakelijk.

Hoewel nauwelijks onderbouwd is het op dit moment de gangbare opvatting dat de nieuwe wereldomspannende economie en de technologische ontwikkeling leiden tot een wrede situatie waarin het beginsel gelijkheid steeds verder in het nauw komt door de wens tot behoud van banen of het scheppen van werkgelegenheid. Europa zou niet langer afwijzend moeten staan tegenover grotere inkomensverschillen, deregulering van de arbeidsmarkt moeten stimuleren, de verzorgingsstaat moeten afslanken en een groter deel van de met de sociale zekerheid gemoeide middelen ten goede moeten laten komen aan de markt.

Deze analyse bevat twee denkfouten. De eerste is een zuiver methodologische: 'Eurosclerose' en het dilemma gelijkheid-werkgelegenheid spelen louter en alleen een rol in de tegenstelling VS-Europa. De tweede denkfout is vooral historisch van aard: het causale verband tussen globalisering en de noodzaak tot afslanking van de verzorgingsstaat gaat eraan voorbij dat de kleine Europese economieën (zoals de Scandinavische landen en Nederland) altijd een zeer open karakter hebben gehad en onderhevig zijn geweest aan schokken en concurrentie op mondiaal niveau. In deze landen zijn juist omvangrijke verzorgingsstaten tot ontwikkeling gebracht als hulpmiddel tot aanpassing. Integratie op mondiaal niveau komt gemakkelijker tot stand met een verzorgingsstaat die een groot aantal terreinen bestrijkt, met name wanneer dit gepaard gaat met macro-economische overlegstructuren.

De huidige problemen van grote verzorgingsstaten liggen niet zozeer in de omvang of de kosten, maar veeleer op organisatorisch vlak: bij de ordening en coördinatie. Ik zou het volgende willen stellen: in de eerste plaats is privatisering van welzijn niet 'Pareto-optimaal' en werkt die zelfs contraproductief; in de tweede plaats moet elke op een batig saldo gerichte strategie beginnen met 'defamilialisering' van de zorgtaken; in de derde plaats is de voornaamste belemmering voor coördinatie een structuur waarin belangengroepen centraal staan.

Ordening van sociale stelsels

Het totale welzijnspakket in een maatschappij is het resultaat van de gezamenlijke inbreng van overheid, gezin en op de markt opererende welzijnsinstellingen. De ordening en coördinatie van dit totale pakket varieert per sociaal stelsel en verzorgingsstaat. We kunnen drie hoofdcombinaties onderscheiden.

Het Angelsaksische stelsel

Hiervan is de VS de voornaamste exponent. Het accent ligt op lage basisniveaus van sociale zekerheid, waarbij de middelen vooral terecht komen bij degenen die die het hardst nodig hebben. Uitgangspunt is dat de middenklassen voornamelijk in hun welzijnsbehoefte voorzien via de markt. Het overheidsstelsel, dat slechts een minimaal pakket biedt, wordt gecompleteerd door tamelijk uiteenlopende bedrijfs- en sectorgebonden regelingen. Het zwaartepunt van de zorg is bij de gezinnen gelegd, aangezien er een dringend beroep op hen wordt gedaan zelf zorg te dragen voor de financiering van de sociale zekerheid.

De kenmerkende strategie bij dit model is de op participatie gerichte 'lage lonen'-strategie: deregulering van de arbeidsmarkt, verzwakking van de rol van de vakbonden, afbraak van de sociale uitkeringen en een zo beperkt mogelijke rol van de verzorgingsstaat.

Het Scandinavische stelsel

Zweden is hier de belangrijkste vertegenwoordiger van. De overheid speelt een centrale rol in welzijn en sociale zekerheid, waarbij het de bedoeling is de afhankelijkheid van gezin of markt zoveel mogelijk te beperken. Een in het oog springend kenmerk is dat in de traditionele dienstverlening (gezinshulp) wordt voorzien via een groot aantal overheidsbanen in de dienstverlenende sector.

Het continentaal-Europese stelsel

Hiermee wordt met name bedoeld op Zuid-Europa. Dit stelsel vertoont een sterke neiging tot overdracht van overheidsmiddelen binnen een context van stabiele werkgelegenheid en een uiterst marginale rol voor de markt op het gebied van welzijn en sociale zekerheid.

Daarnaast is er een sterk accent op de rol van gezin en familie, met name waar het gaat om dienstverlening. De (mannelijke) kostwinner geniet een ongewoon hoge mate van bescherming.

De strategie van continentaal-Europa is de 'hoge lonen'-strategie, gekenmerkt door een hoge mate van bescherming van de werknemer, het onverkort vasthouden aan (her)verdeling van inkomens en waarborgen op het gebied van de sociale zekerheid, en het zwaar leunen op vermindering van het arbeidsaanbod, met name via sociale programma's.

Participatie of bescherming

De gevolgen van de 'lage lonen'- en 'hoge lonen'-strategie zijn alom bekend. De op deregulering gerichte aanpak leidt tot grotere inkomensverschillen, een sterk verlaagde levensstandaard bij de lagere inkomensgroepen en het afwentelen van de kosten van welzijn op gezinnen of de markt. Het is geen uitgemaakte zaak dat deregulering gunstig is voor de werkgelegenheid. De VS kunnen zich weliswaar beroemen op lage werkloosheid en een voortdurende groei van het aantal banen, maar in Groot-Brittannië stagneert de groei van de werkgelegenheid, terwijl Canada en Australië te kampen hebben met een hoge werkloosheid.

De Europese aanpak daarentegen staat borg voor de bescherming van de werknemer, maar lijkt ook te zorgen voor een tweedeling tussen 'insiders' en 'outsiders', hoge werkloosheid, vroege pensioene-ring en een geringe arbeidsparticipatie van vrouwen. Met name in Zuid-Europa, waar de verzorgings-staat sterk de nadruk legt op de rol van gezin en familie, komt de zorg voor welzijn in toenemende mate te liggen bij gezinnen en families en wordt er zwaar geleund op het inkomen of pensioen van de mannelijke kostwinner/alleenverdiener.

We lijken te staan voor een keuze tussen gelijkheid met uitsluiting, of ongelijkheid met banen. Wat is hierbij de rol van de verzorgingsstaat?

Aanpassingsvermogen

Het Angelsaksische stelsel

Laten we beginnen met vermeende superioriteit van het gedereguleerde sociale stelsel, dat uitsluitend voorziet in die gevallen waarin geen soelaas wordt geboden door andere voorzieningen. Zoals de vergelijking tussen de twee uitersten - VS en Zweden - in [tabel 1](#) laat zien, bestaat er nauwelijks verschil tussen de totale middelen die in die landen met welzijn en sociale zekerheid zijn gemoeid, of het stelsel nu geprivatiseerd is of niet. In de Amerikaanse economie zijn de totale loonkosten van de werkgevers immers niet veel lager dan in Europa.

Tabel 1. Uitgaven voor sociale bescherming van overheid en particulieren

	Zweden	Verenigde Staten
	<i>percentage bbp</i>	
Sociale uitgaven van de overheid, 1990	33,1	14,6
Uitgaven onderwijs, particulieren	0,1	2,5
Uitgaven gezondheidszorg, particulieren	1,1 *a	8,2
Uitgaven pensioenen, particulieren *b	1,8	3,0
Totaal	35,5	28,3
	<i>percentage uitgaven van particuliere huishoudens, 1990</i>	
Gezondheidszorg, onderwijs en pensioenen	2,7	18,8
Kinderopvang (gezinnen met kinderen)	1,7	10,4
Totaal	4,4	29,2
Belastingen	36,8	10,4
Totaal + Belastingen	41,2	39,6

Bronnen: OESO, National accounts, detailed tables, 1994; US Bureau of Labor Statistics, Consumer expenditures in 1990, Mishel en Bernstein, 1993, Tabel 8.37.

a. 1992.

b. De Amerikaanse gegevens hebben tevens betrekking op 'overige uitgaven voor maatschappelijk welzijn'. Voor Zweden zijn de particuliere pensioenen geraamd op basis van pensioenuitkeringen van de werkgevers in de nationale rekeningen van de OESO. De Zweedse belastinggegevens zijn ontleend aan *Statistisk Aarsbok*, 1994, tabel T 226. De gegevens over particuliere pensioenen en uitgaven voor gezondheidszorg in de VS zijn ontleend aan *Social security bulletin, annual statistical supplement*, 1992, tabel 3A4.

Wat wel verschilt is de verdeling van het welzijn. Het gemiddelde Amerikaanse gezin betaalt uit eigen zak wat het vergelijkbare Zweedse gezin betaalt in de vorm van belastingen. Veel Amerikanen kunnen zich dit ook veroorloven omdat de markt vaak goedkoop is. Er zijn echter ook veel Amerikanen die dat niet kunnen, getuige het feit dat veertig miljoen Amerikanen verstoken zijn van gezondheidszorg. Maar wat nog erger is, is dat het steeds verder ineenschrompelende overheidsstelsel hand in hand gaat met de afname van het aantal voorzieningen dat via onderhandelingen tot stand is gekomen, hetgeen nog hogere kosten met zich brengt voor de huishoudens. Daar een groeiend aantal huishoudens in armoede verkeert of dicht daartegen aan, bestaat het schrikbeeld van een groeiend tekort aan welzijn onder de bevolking. Dit soort stelsel leidt gemakkelijk tot een moeilijk te doorbreken spiraal van lagere lonen, een steeds verder loslatend sociaal vangnet en toenemende polarisatie. Dit fenomeen wordt nog versterkt door het feit dat de doorsnee burger goed aan zijn trekken

komt op de markt en weinig bij-draagt aan de sociale voorzieningen van de overheid. Wanneer de laagopgeleiden dus het onderliggende probleem vormen en de 'oplossing' daarvan wordt overgelaten aan de markt, is het bepaald niet denkbeeldig dat het onderliggende probleem blijft bestaan.

Het Scandinavische stelsel

Het Scandinavische model was eens het levende bewijs van een levensvatbare 'derde weg' met een batig saldo. Met de sterke nadruk op productiviteit wordt in dit model gestreefd naar een zo hoog mogelijke participatie en een zo gering mogelijk aantal mensen dat van het stelsel afhankelijk is zonder daar iets tegenover te stellen. Bovendien is de strategie van 'defamilialisering' via het creëren van een groot aantal overheidsbanen in de dienstverlenende sector niet alleen goed voor de werkgelegenheid, maar vormt zij ook een stimulans voor het aantal tweeverdieners. Dit is gunstig vanuit het oogpunt van verdeling. De kans op armoede in een tweeverdienersgezin is gemiddeld twee tot drie maal lager dan in traditionele alleenverdienersgezinnen; de mogelijkheid om inkomen uit arbeid en sociale uitkeringen te combineren betekent dat bij kwetsbare groepen zoals eenoudergezinnen nauwelijks armoede voorkomt.

De benodigde middelen zouden kunnen worden gevonden in de extra inkomsten dankzij de maximale werkgelegenheid en het geringe aantal uitkeringsafhankelijken, en daarnaast met overdracht van middelen van de harde, op export gerichte sector, naar de zachte, beschermde welzijnssector. Op lange termijn komt het draagvlak onder dit stelsel van herverdeling echter onder druk te staan door verschillen in productiviteit en meer conflicten over gelijkheidskwesties tussen werknemers in 'dynamische' en werknemers in beschermde sectoren.

Het continentaal-Europese stelsel

De in de meeste landen op het Europese vasteland gehanteerde benadering, gericht op hoge lonen en bescherming van de werknemer, in combinatie met gesubsidieerde uitsluiting van arbeid, is bevorderlijk voor een economie die haar concurrentiekracht ontleent aan kwaliteit en niet zozeer aan lage prijzen. De prijs hiervoor is een kloof tussen 'insiders' en 'outsiders', zij die mee doen en zij die aan de kant staan. Bovendien heeft een dergelijke economie haar eigen moeilijk te doorbreken spiraal.

Naarmate gezinnen afhankelijker zijn van een alleenverdienersinkomen, hangt hun een steeds zwaardere dreiging boven het hoofd bij onzekerheid over deregulering of verlaging van sociale uitkeringen. Hoge jeugdwerkloosheid betekent dat jongeren zeer lang economisch afhankelijk blijven van hun ouders (85% van de Italiaanse werklozen onder dertig jaar wonen nog bij hun ouders), met als resultaat een nieuw laagterecord voor het geboortecijfer.

Afhankelijkheid van hele gezinnen betekent ook dat er hoge uitkeringen nodig zijn, met als resultaat een verkeerde vorm van herverdeling: een groot deel van de bevolking wordt onderhouden door een relatief gering aantal werkenden of pensioentrekkers met een hoog inkomen. De afwezigheid van een (mannelijke) kostwinner leidt snel tot armoede, en ook tot het onbenut laten van menselijk kapitaal, vooral wanneer wij bedenken dat vrouwen op dit moment gemiddeld meer opleiding hebben genoten dan mannen. Het is duidelijk dat zowel de individuele burger als belangengroepen (vakbonden) zich gedwongen zien privileges voor de insiders veilig te stellen.

Markt noch gezin als panacee

Een 'familialisering' van welzijnstaken kan dus niet optimaal kan zijn, net zo min als het toekennen van een belangrijkere rol aan de markt wanneer het gaat om welzijn en sociale zekerheid. Dat meer markt en minder overheid geen oplossing biedt waarbij het mes aan twee kanten snijdt, komt niet alleen omdat een dergelijke aanpak ongelijkheid in de hand werkt, maar ook en vooral omdat de arbeidsmarkten het laten afweten. Deregulering leidt misschien tot verlaging van de structurele werkloosheid, maar staat allerminst borg voor voldoende inkomen voor de lagere inkomensgroepen. Meer gezin en minder overheid leidt per saldo zelfs tot een nog negatiever resultaat, omdat een dergelijke benadering een moeilijk te doorbreken spiraal van uitsluiting en kosten in de hand werkt. Het is hoe dan ook onrealistisch, gezien het streven van de vrouw naar economische onafhankelijkheid en het steeds vaker uiteenvallen van gezinnen (door scheiding van de ouders of anderszins). Dit houdt in dat het nastreven van het tweeledige doel van werkgelegenheid en welzijn de verzorgingsstaat noodzakelijk maakt. En waar het dan in feite alleen om gaat is hoe die verzorgingsstaat gereorganiseerd moet worden. Zo'n nieuwe coördinatie kan op twee manieren ter hand worden genomen.

Meer nadruk op tweeverdieners

Allereerst moet het gezin worden bevrijd van de zorgtaken die arbeidsparticipatie van vrouwen in de weg staan. Tweeverdienersgezinnen zijn niet alleen minder arm, ze zorgen in aanleg ook voor meer kinderen (zoals blijkt in de Scandinavische landen) en remmen zo het vergrijzingsproces af. Het belangrijkste is echter dat tweeverdienershuishoudens in principe zorgen voor meer werkgelegenheid: zij hebben bij wijze van spreke alles behalve tijd en kopen dus meer diensten op de markt. Een absolute voorwaarde is echter wel dat er binnen de verzorgingsstaat een heroriëntering plaatsvindt waarbij het accent wordt verlegd van inkomensoverdracht naar dienstverlening aan huishoudens (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. De verhouding tussen uitgaven voor diensten en overdrachtsuitgaven, en tussen overdrachten aan ouderen en aan jongeren in drie typen verzorgingsstaten 1995

	Uitgavenverhouding diensten/overdracht *a	Uitgavenverhouding ouderen/jongeren
<i>Liberale landen</i>	0,07	1,20
VS	0,04	1,70
VK	0,10	1,30
<i>Scandinavische landen</i>	0,24	0,60
Zweden	0,25	0,80
<i>Continentaal-Europese landen</i>	0,08	2,10

Duitsland	0,10	1,50
Italië	0,06	4,80
Nederland	0,09	0,80

a. Exclusief gezondheidszorg.

Minder nadruk op oudedag-risico

Vervolgens moet erkend worden dat maatschappelijke risico's zich tegenwoordig in een andere levensfase voordoen. De voorzieningen van de huidige verzorgingsstaten dienden vooral als waarborg voor een onbezorgde oude dag. De combinatie van afbrokkelende gezinsstructuren en het falen van de arbeidsmarkt heeft er echter toe geleid dat de risico's van armoede, langdurige werkloosheid en marginalisering bij steeds jongere leeftijdsgroepen liggen. Zoals [tabel 2](#) laat zien kennen de meeste verzorgingsstaten nu al een duidelijke differentiatie naar leeftijdsgroep, die alleen nog maar scherper zal worden.

Het afdekken van de risico's van jongeren via gezin en familie (zoals in Italië), passieve inkomenssteun (zoals in het grootste deel van Europa) of laagbetaald werk (zoals in de VS) is geen oplossing waarbij het mes aan twee kanten snijdt, omdat zo'n aanpak de maatschappelijke kansen van de betrokkenen niet verbetert. Integendeel, we zien steeds meer jongeren die langdurig afhankelijk blijven van ouders of andere familieleden in Zuid-Europa, langdurige afhankelijkheid van passieve inkomenssteun in de gehele EU en veroordeling tot het verrichten van zeer laag betaald werk in de VS.

Een beleid waar wel - en zelfs in dubbel opzicht - wat bij te winnen valt, is het verschuiven van de beschikbare middelen van oudere naar jongere leeftijdsgroepen, het zorgen voor een omslag van passieve steun naar actieve investering in maatschappelijke kansen. Ongelijkheid, armoede en laagbetaald c.q. lager gekwalificeerd werk zijn problematisch wanneer zij leiden tot een situatie waaruit geen ontsnapping mogelijk is. Deze factoren leiden daarentegen niet per definitie tot een gebrek aan welzijn wanneer de betrokkenen een zeker mobiliteitsperspectief wordt geboden. Jammer genoeg is het vaak de verzorgingsstaat zelf die blokkades opwerpt.

Barsten in de consensus

Omvangrijke verzorgingsstaten staan groei of werkgelegenheid niet in weg wanneer zij samengaan met een op consensus gerichte overlegstructuur tussen de sociale partners. Het Scandinavische model kon zo lang bestaan omdat de sociale partners in staat waren akkoorden te sluiten die waren gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen in de uitvoering ervan. De belangenorganisaties waren niet alleen centralistische vertegenwoordigers van vrijwel alle geledingen, zij zagen ook af van louter en alleen op het eigenbelang gerichte claims. Ook wisten zij hun leden zodanig te sturen dat deze zich opstelden achter het door hun organisaties bereikte compromis, zelfs wanneer dit bijvoorbeeld loonmatiging inhield. Het is dan ook gevaarlijk te concluderen dat de hoofdoorzaak van de neergang van het Zweedse model gelegen is in de te ver doorgeschoten en te kostbare verzorgingsstaat, aangezien we tegelijkertijd getuige zijn geweest van een opvallende afbrokkeling van het veelgeroemde Zweedse overlegmodel met betrokkenheid van alle belanghebbende partijen. Het is ondoenlijk om aan te geven welke van de twee factoren nu werkelijk ten grondslag ligt aan de huidige combinatie van hoge werkloosheid en de noodzaak tot afslanking van de verzorgingsstaat in Zweden.

Wat we wel kunnen zeggen is dat in de meeste landen het op consensus gerichte overlegmodel barsten begint te vertonen. Daar komt nog bij dat dit model wordt ondergraven door nieuwe, vaak door alle maatschappelijke geledingen lopende scheidlijnen waar door de verzorgingsstaten zelf voeding aan is gegeven. De opstelling van overheid en betrokken instellingen veroorzaakt een steeds meer markt- en steeds minder welzijns- en loyaliteitgerichte houding van de burger. Dit proces wordt versterkt door het rijk geschakeerde aanbod van belangenorganisaties. In de Scandinavische landen ondermijnen de stijgende relatieve kosten van de verzorgingsstaten de basis voor op solidariteit gerichte loononderhandelingen en werken zij engere en meer gedecentraliseerde vormen van vertegenwoordiging in de hand. In de continentaal-Europese stelsels leunt de belangenbehartigingsinfrastructuur grotendeels op de insiders, zij het dat die situatie wordt gelegitimeerd door de doorsnee burger.

Nieuwe risico's, oude belangen

Wanneer de verzorgingsstaat afgestemd zou zijn op de nieuwe behoeften en risico's, zou dit soort samenzwering gericht op instandhouding van de huidige structuren geen problemen opleveren. Maar jammer genoeg leidt de nieuwe economische orde samen met het feit dat er in toenemende mate sprake is van het uiteenvallen van gezinnen, tot geheel andere maatschappelijke risico's, en staat de politieke belangenbehartiging borg voor de reproductie van de verzorgingsstaat in de huidige vorm. Dit is met name het geval in de 'pensioentrekker- verzorgingsstaten' van de EU-landen. Aangezien (in Italië maar ook elders) gepensioneerden-huishoudens gemiddeld 30 a 35 procent van hun inkomen sparen, is er duidelijk ruimte voor een omvangrijke herbestemming van middelen. Aanpakken van de pensioenen ligt echter politiek zo gevoelig dat het welhaast ondoenlijk lijkt op dit terrein vooruitgang te boeken.

Uiteindelijk rest dan de vraag: hoe kunnen wij een systeem van belangencoördinatie tot stand brengen dat de reorganisatie van de verzorgingsstaat kan vergemakkelijken? Voor een antwoord moeten we het natuurlijk eens worden over een mogelijke Pareto-optimale aanpak. In de tweede plaats is er geen sprake van een oplossing die geschikt is voor alle verzorgingsstaten, omdat de belangenstructuur afhankelijk is van het type verzorgingsstaat. Dit mag misschien een weinig gewaagde, zo niet verlammende conclusie lijken, zij stelt ons in ieder geval in staat om eens wat verder te denken en niet weer te blijven hangen in het geijkte en vruchteloze scenario dat wordt gevoed door de simplistische tegenstelling VS-Europa.

Thema: de economische prestaties van de verzorgingsstaat:

zie [Win win](#) van R.F.M. Lubbers

[Arbeidsmarkt, bescherming en prestaties](#) van W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels

Uit de vakliteratuur: [Economische groei en de verzorgingsstaat](#) van L.J.M. Aarts

[Een sterke verzorgingsstaat](#) van A.B. Atkinson

[Het succesdilemma](#) van K. Biedenkopf

[Duitse belastinghervorming](#) van C.W.A.M. van Paridon

Tot besluit: [Succesvolle inkomensverdeling](#) van A.P.W. Melkert
