



Economische analyse van de welvaartsstaat

Auteur(s):

Koesveld, E.B.K. van
Werzaam bij het United Nations Development Programme (UNDP).

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4229, pagina 836, 12 november 1999

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

instituties

Efficiënte realisatie van de doeleinden van de welvaartsstaat vereist overheidsingrijpen.

De reden waarom Nicholas Barr - verbonden aan de London School of Economics - een boek schreef onder de titel *Economics of the Welfare State* is deels een persoonlijke. Hij kwam vaak studenten en collega's tegen die geestdriftig beweerden dat de economische wetenschap weinig te bieden had in de discussie over de welvaartsstaat. En dat is tegen het zere been van economen, die vaak betogen dat het domein van de economie eigenlijk onbegrensd is. Schaarste - de spanning tussen bepaalde doelen en beschikbare middelen - is immers een alomtegenwoordig verschijnsel. In beginsel beperken economen zich tot de vraag hoe middelen het best kunnen worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken, terwijl de studie naar de doelen zelf aan andere wetenschappers wordt overgelaten. In het politieke debat over sociaal beleid lopen middelen en doelen volgens Barr nogal eens hinderlijk door elkaar. Vooral om deze reden verwacht hij een waardevolle bijdrage van economen.

Definitie van de welvaartsstaat

In zijn toegankelijke en overzichtelijke boek propageert Barr een zuiver economische benadering en slaagt er grotendeels in daaraan ook zelf vast te houden. Het getuigt van eerlijkheid dat hij al in het begin van het boek aangeeft dat het boek een liberale inslag heeft, in de Angelsaksische betekenis van het woord.

Barr's centrale stelling is dat de welvaartsstaat, afgezien van distributieve doeleinden, ook om redenen van efficiëntie bestaat.

Dit idee past hij toe op de verschillende componenten van de welvaartsstaat zoals inkomensoverdrachten, gezondheidszorg, huisvesting en andere publieke diensten en werkt hij uit voor de doeleinden die de welvaartsstaat volgens hem heeft (zie kader).

De vijf doeleinden van de welvaartsstaat

Allocatieve efficiëntie:

Macro-efficiëntie (efficiënt aandeel in bbp)

Micro-efficiëntie (efficiënte verdeling over welvaartscomponenten)

Efficiënte prikkels (minimale verstoring van beslissingen omtrent sparen en werken)

Behoud van levensstandaard:

Bestrijding en verlichting van armoede

Verzekering tegen sterke inkomensfluctuaties (werkloosheid en ziekte)

Afmakken van inkomensfluctuaties: het uitsmeren van inkomen over de tijd (pensioenen)

Vermindering van ongelijkheid:

Verticale ongelijkheid (van hogere naar lagere inkomens)

Horizontale ongelijkheid (verschillen alleen op grond van relevante factoren, zoals gezinsomvang)

Sociale integratie:

Waardigheid (voorkomen van stigmatisering)

Solidariteit (onafhankelijkheid van socio-economische status)

Administratieve uitvoering:

Begrijpelijk, transparant en goedkoop in uitvoering

Afwezigheid van misbruik

Doeleinden

Het boek draait om twee vragen: wat zijn de doeleinden van het sociale beleid en op welke wijze kunnen deze doeleinden het best worden gerealiseerd? Er lijkt algemene overeenstemming te bestaan dat middelen doelmatig moeten worden ingezet, maar er zijn sterk verschillende opvattingen over wat vervolgens een rechtvaardige verdeling is en hoe beide doeleinden moeten worden gewogen. Barr onderscheidt het libertarianisme, liberalisme en collectivisme. De rechterflank van het libertarianisme, met Nozick als exponent, houdt ideologisch vast aan de individuele vrijheid als tegenhanger van sociale rechtvaardigheid en bepleit een nachtwakerstaat. De linkerflank met Hayek en Friedman komt op meer empirische gronden tot de conclusie dat een vrije markt met privaat eigendom de beste garantie is voor de menselijke vrijheid en maximale welvaart. Daartegenover definieert het collectivisme rechtvaardigheid in termen van behoeften, waarbij het democratisch socialisme in te-genstelling tot het marxisme de vrije markt niet fundamenteel afwijst, maar betoogt dat deze niet voldoende democratisch is en vaak tot ongewenste uitkomsten leidt. Tussen deze tegenpolen bevinden zich het utilitarianisme en de theorie van Rawls als liberale theorieën: de markt als allocatiemechanisme is verreweg het meest doelmatig, maar gaat gepaard met majeure kosten in termen van ongelijkheid. Deze afweging tussen efficiëntie en sociale rechtvaardigheid vormt vaak de kern van het meer pragmatische debat in het politieke middenveld.

Rol van de overheid

Is de eerste vraag beantwoord, dan is de tweede vraag niet meer dan een technische of positieve: welk allocatiemechanisme is het meest geschikt om een bepaald doel te bereiken, de markt of de overheid?

Marktfalen

Aangezien de eenvoudige dichotomie tussen productie en financiering, via de markt danwel via de overheid, achterhaald is, bestaan talrijke mengvormen.

Het gebruikelijke startpunt om de rol van de overheid te verklaren in termen van doelmatigheid is het eerste fundamentele welvaartstheorema: alleen onder bepaalde voorwaarden zal een markt van volledige vrije mededinging tot een (Pareto) efficiënte allocatie leiden. Er kunnen verschillende redenen zijn voor 'marktfalen': geen volledig vrije concurrentie; macro-economische onevenwichtigheden zoals werkloosheid en persistente hyperinflatie; collectieve goederen; externaliteiten in productie of consumptie; onvolledige of ontbrekende markten en gebrekkige of asymmetrische informatie. Daarmee komt Barr met een eerste antwoord op de vraag omtrent de keuze tussen instrumenten om een gegeven doel in dit geval doelmatigheid te bereiken. Wordt niet aan de voorwaarden voldaan, dan kunnen overheidsinterventies de economische efficiëntie vergroten. Barr maakt hierbij onderscheid tussen productie, financiering, regulering en inkomensoverdrachten. Uiteraard gaan dergelijke overheidsinterventies gepaard met vormen van overheidsfalen, zoals hij beknopt toelicht aan de hand van de 'public choice'-theorie.

Bemoeigoederen

Ook sociale rechtvaardigheid kan overheidsinterventies vereisen, in het bijzonder in de vorm van overdrachten. Doordat de consumentensoevereiniteit intact wordt gehouden, zijn inkomensoverdrachten in principe doelmatiger dan overdrachten in natura. Toch kan een zekere aantasting van de consumentensoevereiniteit gerechtvaardigd worden op grond van efficiëntie-overwegingen. Dit is het geval wanneer consumenten weinig informatie bezitten of eenvoudigweg kortzichtig zijn, waardoor het doelmatiger kan zijn als iemand anders de beslissing voor hen neemt. Meer in het algemeen staan deze goederen bekend als 'merit'- of bemoeigoederen. Zo is onderwijs een 'merit'-goed, waarin de overheid omwille van doelmatigheid voorziet door publieke productie, financiering en overdrachten in natura. De (verplichte) autogordel illustreert dat dergelijke goederen regulering kunnen vereisen, maar niet per definitie ook door de staat moeten worden geproduceerd en gefinancierd.

Het voorgaande leidt tot een tweede propositie ten aanzien van de keuze van instrumenten om een gegeven doel in dit geval sociale rechtvaardigheid te realiseren. Sociale rechtvaardigheid is normaal gesproken het meest gediend bij een herverdeling van inkomens. Alleen als er argumenten bestaan die suggereren dat publieke productie en financiering de efficiëntie ten goede komen, kan de sociale rechtvaardigheid worden vergroot door middel van overdrachten in natura, zoals duidelijk wordt in het geval van onderwijs.

Allocatie of inkomensverdeling?

Barrs proposities vermijden, zoals eerder gezegd, een dogmatische discussie over de staat versus de markt. Hij wil afrekenen met drogredeneringen zoals 'we hebben een publieke gezondheidszorg en publieke ziektekostenverzekering nodig, omdat de lagere inkomens zich anders geen gezondheidszorg kunnen veroorloven'. Als een gebrek aan inkomen voor bepaalde groepen het enige knelpunt is, dan vormt niet het allocatiemechanisme, maar de inkomensverdeling het belangrijkste probleem. In dat geval zouden we moeten volstaan met

het verstrekken van inkomstenoverdrachten. Brood wordt immers ook niet in de staatsbakkerij gebakken. Van eenzelfde drogredenering is sprake als beweerd wordt dat onderwijs publiek moet worden aangeboden, omdat iedereen recht op educatie heeft. Dergelijke beweringen verwarren doelen met middelen en doen de discussie over sociaal beleid volgens Barr weinig goed.

Sociale verzekeringen

Sociale verzekeringen vormen één van de belangrijkste componenten van de welvaartsstaat en worden in de praktijk grotendeels door de overheid ter hand genomen. In het licht van het voorgaande is de vraag interessant of er in principe een markt voor de verschillende sociale verzekeringen mogelijk is om de doeleinden van de welvaartsstaat (zie kader) te realiseren. Dan blijkt er vooral sprake te zijn van marktfalen in termen van collectieve goederen, onvolledige en ontbrekende markten en gebrekkige en asymmetrische informatie (zie ook [tabel 1](#)).

Tabel 1. De technische voorwaarden voor private verzekeringen. Is aan deze voorwaarden niet voldaan, dan is er reden voor overheidsingrijpen

Voorwaarden	Werkloosheid	Ziektekosten	Pensioenen	Ziektegeld	Arbeidsongevallen
kansen onafhankelijk	++	++	++	++	++
kans < 1	++	++	++	++	++
kans bekend/ te berekenen	++	++	++	++	++
Adverse selectie afwezig	++	+-	++	++	++
Moreel risico afwezig	+-	+-	++	++	++

++: ja +- : grotendeels +- : beperkt

Er is allereerst vraag naar sociale verzekeringen, omdat veel mensen risico-avers zijn: het nut van een gegarandeerd inkomen is hoger dan het nut van hetzelfde inkomen onder een bepaald risico. De wet van de grote getallen en de voordelen van het 'poolen' van risico's vormen de basis voor verzekeringen. Voor wat betreft de aanbodzijde van de verzekeringsmarkt bespreekt Barr vijf technische voorwaarden. Ten eerste moeten individuele risico's of de kans of schade onafhankelijk zijn. Private verzekeringen zijn niet opgewassen tegen systematische of epidemiologische schokken. Ook moet de kans kleiner zijn dan 1 en bekend of te berekenen zijn om de premie te kunnen vaststellen.

Daarnaast mag er geen sprake zijn van 'adverse selectie': de verzekeringsnemer weet dat hij een 'hoog risico' is, maar kan dit verborgen houden voor de verzekeraar. Omdat de verzekeraar de individuele risico's niet kent, kan hij geen individuele premies berekenen en stelt hij een gemiddelde premie vast. Voor 'lage risico's' is deze premie echter te hoog en zij stappen naar een andere verzekeraar. Doordat de gemiddelde premie vervolgens stijgt, treden ook hogere risico's uit en faalt uiteindelijk de verzekeringsmarkt. In de praktijk kunnen verzekeringsmaatschappijen adverse selectie beperken door iemands arbeids- of ziekteverleden na te gaan.

De laatste technische voorwaarde voor een verzekeringsmarkt is de afwezigheid van 'moreel risico' of 'verborgen actie'. Hiervan is sprake als een verzekeringnemer de kans op verlies of de omvang ervan kan beïnvloeden, waardoor de verzekeraar in feite een gevangene wordt van het moreel besef van de verzekerde. Om deze reden geven autoverzekeringen vaak geen volledige dekking, worden schadeinspecties uitgevoerd of no-claim regelingen toegepast. Meer in het algemeen zijn er vaak marktconforme oplossingen mogelijk, waardoor de verzekering alsnog privaat kan worden aangeboden.

Ook hier: marktfalen

Tegelijkertijd is overheidsingrijpen noodzakelijk. Net als op andere terreinen geldt hier dat een (sterke) markt een (sterke) overheid in feite vooronderstelt. Volgens Barr heeft de overheid twee belangrijke voordelen ten opzichte van de private sector. In de eerste plaats bezit zij een machtsmonopolie: mensen kunnen bij wet gebonden worden zich te verzekeren, waardoor het probleem van adverse selectie worden aangepakt. Omgekeerd kunnen private verzekeraars verplicht worden duidelijke en volledige informatie te verstrekken, aangezien consumenten vaak onwetend, kortzichtig of wantrouwend zijn. Door talrijke bankencrises en malafide piramidenspelen vormt vooral dit wantrouwen een probleem bij het opzetten van private pensioenen in Centraal en Oost-Europa. Verder is supervisie vereist op individuele verzekeraars en de mededinging op verzekeringsmarkt als geheel. Het tweede voordeel van de overheid in vergelijking met de markt is dat ze risico's kan spreiden over de gehele populatie en zelfs over generaties. De overheid gaat dan een stap verder dan regulering en supervisie en neemt de financiering en vaak ook de productie van de verzekering zelf ter hand.

[tabel 1](#), die helaas niet in het boek van Barr voorkomt, geeft aan dat bij werkloosheidsverzekeringen moreel risico het belangrijkste knelpunt vormt. De verzekeringnemer kan zowel de kans op werkloosheid als omvang van de schade ofwel de duur van de werkloosheid beïnvloeden. Aangezien dit risico wel verminderd, maar niet uitgebannen kan worden, bestaat er in de praktijk geen markt voor algemene werkloosheidsverzekering. Verzekeringen ten aanzien van ziektegeld en arbeidsomstandigheden kunnen wel door de markt worden verzorgd, mits de overheid een verzekeringsplicht instelt. Vanwege administratieve schaalvoordelen (zie kader) worden ziektegeld- en werkloosheidsregelingen in de praktijk vaak samen ondergebracht bij de overheid.

Pensioenen

Op het eerste gezicht lijkt een private pensioenmarkt mogelijk, maar hier zit een adder onder het gras: inflatie. De individuele kansen op

ouderdom zijn onafhankelijk en bekend, maar dit geldt niet voor de omvang van de schade als gevolg van inflatie. Als de reële waarde van de annuïteiten onverwacht sterk wordt uitgehold, zit het private fonds met de handen in het haar, tenzij de beurs toevallig ook opeens sprongen maakt. Bij een staatspensioen op een omslagbasis, zoals de Nederlandse aow, houden de premie-ontvangsten daarentegen gelijke tred met de lonen (en de groei van de werkgelegenheid), waardoor de contributies in feite geïndexeerd zijn.

Als nadeel van dit stelsel wordt echter vaak naar voren gebracht dat het minder goed bestand is tegen de vergrijzing dan het kapitaaldeckingsstelsel. Daarbij werkt het kapitaaldeckingsstelsel wellicht gunstiger uit op de prikkels ten aanzien van werken en sparen en op de ontwikkeling van de kapitaalmarkt. Private pensioenfondsen hebben daarnaast als voordeel dat ze meer zijn beschermd tegen politieke druk.

Barr laat dit onderbelicht. Zijn bespreking van pensioenen komt ietwat eenzijdig en beperkt over. Hoewel hij aandacht besteedt aan enig empirisch onderzoek, was het interessant geweest om in te gaan op de rijkdom aan ervaringen op dit terrein - van het succesvolle Chili tot het desastreuze Kazachstan en een voorzichtig begin in Centraal en Oost Europa, waar in Polen en Letland ook interessante tussenvormen van kapitaaldekking en omslagstelsel zijn opgezet (zie de rubriek [Beleid Wereldwijd](#))¹.

Ziektekostenverzekering

Bij de ziektekostenverzekeringen spelen meerdere problemen. Doordat risico's van bijvoorbeeld chronisch zieken en groepen ouderen niet kleiner zijn dan 1 en adverse selectie kan optreden, zullen sommige groepen uitgesloten worden door private verzekeraars. Daarnaast is er sprake van een bijzonder moreel risico: het 'third party payment problem'. Als de verzekeringsmaatschappij veraf staat van de beslissingen van een arts, die per handeling wordt betaald, en de (veelal onwetende) verzekerde draagt geen enkel eigen risico, dan dreigt er al gauw overconsumptie. De arts en patiënt smullen onder één hoedje van de medische diensten en de kosten worden afgewenteld op de verzekeraar (externaliteit). Hoewel de kosten uiteindelijk weer worden doorberekend aan de consument, vormt dit een onvoldoende prikkel tot minder consumptie (minder consumptie heeft in feite het karakter van een publiek goed). De gaten in de dekking en de explosieve kosten zijn precies de problemen die de private gezondheidszorg in de vs nu al enige tijd teisteren, en de reden voor publieke programma's als Medicaid voor lage inkomens en Medicare voor ouderen. Ondanks de langere wachtlijsten en minder keuzevrijheid, preferereert Barr de National Health Service in het VK dat publiek gefinancierd, gereguleerd én geproduceerd wordt. Gemengde stelsels zoals in Canada en Nederland komen er in zijn analyse wat bekaaid af.

Conclusie

Samenvattend kan het boek als theoretisch handboek voor economische analyse van de welvaartsstaat worden getypeerd. De uitgebreide literatuurlijst illustreert dat er veel geschreven is op deeltereinen, maar weinig tot geen boeken zo omvattend zijn. Hoewel sommige hoofdstukken vrij veel aandacht besteden aan de Engelse situatie, zijn de meeste thema's ronduit universeel van aard. Daarmee is het boek ook in Nederland zeer geschikt voor colleges economie en niet minder lezenswaardig voor onderzoekers en beleidsmakers. Barr toont op overtuigende wijze aan dat de economische benadering waardevol is voor de discussies over sociaal beleid. Niet in de laatste plaats omdat dergelijke discussies zelden gevrijwaard blijven van een dogmatische verwarring van instrumenten en doeleinden

¹ World Bank, *Averting the old age crisis*, 1994, en Barr (red.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, 1994.