



Een sterke verzorgingsstaat

Auteur(s):

Atkinson, A.B.
Nuffield College, Oxford

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4099, pagina 254, 26 maart 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

De verzorgingsstaat heeft grote sociale en economische baten, maar kan wel efficiënter. Meer prikkels helpen daarbij, en ook het opstellen van een Europese doelstelling voor armoedebestrijding zal de verzorgingsstaten goed doen.

Er wordt vaak gesproken over "de Europese verzorgingsstaat" alsof dit een homogene entiteit is. Ook wordt gezegd dat "Europa geen sterke concurrentiepositie heeft vanwege de verzorgingsstaat". Er bestaan echter grote verschillen tussen de Scandinavische landen en die rond de Middellandse Zee, of tussen het Verenigd Koninkrijk en de Benelux.

De uitgaven verschillen aanzienlijk. De verwachte pensioenuitgaven lopen bijvoorbeeld sterk uiteen, van 17,5% van het bbp in 2030 voor Duitsland, tot slechts 5% voor het VK. Bovendien is de verzorgingsstaat ingebed in een breder maatschappelijk en economisch systeem en kan hij alleen in dat licht worden beoordeeld. Bij geringe overheidsuitgaven zijn andere voorzieningen belangrijk. Zo spelen werkgeverspensioenen en persoonlijke pensioenen in het Verenigd Koninkrijk een belangrijker rol dan in de meeste andere landen, waardoor men gemakkelijker buiten het overheidspensioen kan. De hoogte van bepaalde uitgaven moet in de verschillende landen binnen de daar geldende context bezien worden. Een verlaging van de overheidsuitgaven heeft al snel tot gevolg dat er hogere particuliere uitgaven nodig zijn (zie ook [Esping-Andersen, G.](#)).

Ook is het gevaarlijk om alleen maar naar absolute bedragen en getallen te kijken. Een uitgave van x procent van het bbp zegt niet zoveel: de ene manier van uitgeven heeft compleet andere economische gevolgen dan de andere. Negatieve en positieve effecten zijn beide afhankelijk van de wijze van overdracht en de manier van financieren. Neem de betaling van bijstand aan werklozen, zoals de Income Support in het Verenigd Koninkrijk. Deze heeft een negatieve uitwerking op de prikkel voor de partner van een werkloze om werk te zoeken of te blijven werken. Deze vorm van bijstand wordt verlaagd met een gulden voor elke gulden die de partner verdient, zodat het totale inkomen van het huishouden niet stijgt als de partner werkt. Zo bestaat er een gerede kans dat de betrokkenen zich niet los weten te maken uit de werkloosheid, met als gevolg maatschappelijke uitsluiting. Een uitkering daarentegen die wordt betaald op individuele grondslag en is gebaseerd op het aantal jaren dat premies zijn afgedragen, heeft deze negatieve prikkel niet; sterker nog, vormt juist een reden om te gaan werken. Het is dan ook van belang om de structuur van de verzorgingsstaat nader te bekijken en niet alleen aandacht te schenken aan de grote lijnen.

Belang van de verzorgingsstaat

Bestudering van de structuur is ook een vereiste wanneer we kijken naar de pluszijde van de rekening. Een te vaak gehoorde opvatting is dat de taak van de verzorgingsstaat enkel en alleen bestaat uit het wegnemen van armoede. Het is een voornamelijk taak, maar niet de enige. Naast het verlichten van de armoede heeft sociaal beleid andere belangrijke doelstellingen, waarbij het accent ligt op herverdeling van algemenere aard:

- » het uitsmeren van inkomen over een zo groot mogelijk aantal jaren dat iemand leeft, waarbij gekeken wordt naar de behoeften van de betrokkenen;
- » het bieden van bescherming bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of overlijden (voor zover deze gebeurtenissen verlies van inkomen met zich brengen zonder dat ze meteen tot armoede leiden);
- » herverdeling ten behoeve van mensen van wie anderen (kinderen bijvoorbeeld) afhankelijk zijn;
- » herverdeling naar geslacht en het bieden van waarborgen voor de onafhankelijkheid van individuen.

Sociaal beleid is gericht op het uitbannen van maatschappelijke uitsluiting. Dit is het uitgangspunt bij elke beoordeling van het sociale-zekerheidsstelsel. In een aantal Europese landen was de verlichting van de armoede vroeger zelfs niet eens de belangrijkste reden voor de invoering van het principe van de overdrachtsuitgaven; in Frankrijk bijvoorbeeld werd "de sociale zekerheid ... nooit primair gezien als een instrument bij de armoedebestrijding. Zekerheid in de zin van bescherming tegen de bij het leven horende risico's en gevaren was doel nummer een van de sociale zekerheid"¹. Het is dan ook essentieel om deze functies niet uit het oog te verliezen, temeer daar het geen uitgemaakte zaak is dat deze doelstellingen met het huidige voorzieningspakket gerealiseerd kunnen worden.

Gezien de felle aanval op de verzorgingsstaat, die de economische ontwikkeling in de weg zou staan, zouden wij een eerder punt van kritiek licht uit het oog kunnen verliezen, namelijk dat de verzorgingsstaat er in feite niet volledig in geslaagd is zijn doelstellingen te verwezenlijken. Alle verworvenheden ten spijt zijn er nog steeds velen die onvoldoende bescherming genieten, en de verzorgingsstaat heeft zich tot dusver nog onvoldoende weten aan te passen aan de ontwikkelingen op het gebied van arbeid en gezin. Groepen als deeltijdwerkers, werknemers met een tijdelijk arbeidscontract, langdurig arbeidsongeschikten en eenoudergezinnen verkeren vaak in de marge van de sociale verzekeringen. Door premievoorwaarden en andere eisen komen zij vaak niet in aanmerking voor uitkeringen die vergelijkbaar zijn met die van werknemers die een meer traditionele plaats hebben in de economie. Een falend uitkeringsstelsel kan leiden tot maatschappelijke uitsluiting. Of, vertaald in termen van armoede: het aantal mensen dat onder de armoedegrens van de Europese Commissie leeft bedraagt nog steeds 15% van de totale bevolking.

Gelijkheid en doelmatigheid

Er is dan ook alle aanleiding voor een hervorming van de verzorgingsstaat die zowel gericht is op gelijkheid als efficiëntie. Alles moet in het werk gesteld worden om ervoor te zorgen dat de politiek betere resultaten boekt bij de terugdringing van de armoede en de totstandbrenging van een bredere herverdeling.

Neem, ter illustratie, weer de ouderdomspensioenen. Doelmatigheid en herverdeling kunnen tot stand komen via een betere concentratie van de uitgaven, waarbij de totale uitgaven worden besnoeid en de middelen zoveel mogelijk ten goede komen aan de armsten. Dit kan door terug te keren naar inkomensafhankelijke pensioenen. De concentratie kan worden bewerkstelligd door te snijden in de pensioenen die worden uitbetaald aan mensen met belangrijke andere inkomensbronnen: wanneer zij spaargeld hebben, hebben zij geen overheidspensioen nodig.

Zo'n hervorming heeft echter ook een keerzijde: zij vormt bepaald geen stimulans om te gaan sparen. Mensen met eigen spaargeld krijgen een kleiner overheidspensioen. Er zijn echter manieren denkbaar waarop op de budgetten bespaard kan worden zonder dat meteen elke lust tot sparen ontnomen wordt. In het Verenigd Koninkrijk moeten de mensen voor hun oudedagsvoorziening zorgen via de overheidsregeling of via werkgevers- of persoonlijke pensioenen, welke belangrijke fiscale voordelen bieden. Het is heel goed mogelijk om het overheidspensioen af te slanken op basis van de bedragen die worden ontvangen uit werkgevers- of persoonlijke pensioenen, waarbij dan wel een bepaalde minimum-pensioenwaarborg wordt geboden. Bij een dergelijke constructie worden spaargelden ongemoeid gelaten voor zover zo'n constructie een verplicht karakter heeft, en in elk geval wordt de prikkel van het belastingvoordeel niet weggenomen. Andere vrijwillige spaargelden zouden buiten schot blijven: de eerder geschetste spaargeldfuij zou dan niet ontstaan. Ik heb hier een voorbeeld gegeven, maar er zijn nog veel meer manieren waarop de verzorgingsstaat kan worden gereorganiseerd en betere resultaten kan boeken op het vlak van gelijkheid en doelmatigheid, waarbij de wijze van reorganisatie van land tot land kan verschillen.

Misschien stelt u wel de vraag: hoe dan wel? We zijn er zo aan gewend geraakt te denken dat de markt efficiënt werkt en dat dit volledig teniet wordt gedaan door overheidsingrijpen, dat we ons slechts met de allergrootste moeite kunnen voorstellen dat de verzorgingsstaat tot efficiëntieverbetering in staat is. En toch is het mogelijk de koek niet alleen te herverdelen, maar ook nog eens groter te maken. Daarvoor is echter een goed instrumentarium onontbeerlijk.

Euromod

In mijn voorbeelden heb ik mij voornamelijk beperkt tot het Verenigd Koninkrijk. Maar ik zal nu laten zien dat ik ook wel degelijk een echte Europeaan ben. Er is namelijk sterke behoefte aan instrumenten voor de analyse van de gevolgen van reorganisaties van de verzorgingsstaat in Europa. Op nationaal niveau is de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van kwantitatieve modellen voor de analyse van sociaal beleid. Deze modellen zijn gebaseerd op gegevens uit enquêtes naar huishoudens waarin wordt nagegaan wat de invloed is van veranderingen in overdrachtsuitgaven en belastingen.

Omdat er op Europees niveau nog niet zo'n model bestaat, voert een team onderzoekers op dit moment een haalbaarheidsstudie uit voor een dergelijk model, dat de naam Euromod moet krijgen. Het is de bedoeling een geïntegreerd model voor alle vijftien EU-landen op te stellen, waarin zowel belastingen als overdrachtsuitgaven aan bod komen.

Het model zal eerst het effect van het huidige beleid berekenen en vervolgens de invloed van een door de gebruiker opgegeven beleidswijziging. Dit moet dan resultaten opleveren op drie niveaus: afzonderlijke huishoudens, land en gehele Europese Unie. Het model kan bijvoorbeeld worden gebruikt om te laten zien wat voor de naar schatting vijftig miljoen armen in de Gemeenschap de gevolgen zijn van de bijstelling van het budgettaire beleid die noodzakelijk is om te voldoen aan de eisen van de EMU.

Sociaal en economisch beleid

Het sociale en het economische beleid dienen in hun onderlinge samenhang te worden bezien. Dit is duidelijk naar voren gekomen in de discussie over de monetaire unie: het hanteren van begrotingsdisciplinaire en budgettaire criteria kan de sociale dimensie van Europa en daarmee de legitimiteit van de hele Europese eenwording bedreigen. Het is verleidelijk voor macro-economische beleidsmakers om ervan uit te gaan dat de sociale kosten van een bezuinigingsbeleid kunnen worden opgevangen door het sociale beleid, maar sociale vangnetten kunnen gemakkelijk overbelast raken en alsnog gaan drukken op de regeringsbegroting. Het nastreven van meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt zonder daarbij naar de maatschappelijke kosten te kijken kan contraproductief werken, wanneer mensen dan minder aandacht krijgen voor opleiding en beroepskwalificaties. De structuur van de verzorgingsstaat heeft belangrijke gevolgen voor het functioneren van de economie. Het blijkt echter dat integratie van sociaal en economisch beleid een moeizaam proces is. Het zetten van een duidelijke stap lijkt dan ook geboden. Op dit vlak kunnen wij lering trekken uit de ervaring met de criteria van het Verdrag van Maastricht. Wat ook de belangen van verschillende lidstaten zijn die hebben geleid tot de criteria die zo'n belangrijke rol spelen, er kan nauwelijks twijfel over bestaan dat het bestaan van deze criteria op zich al van invloed is geweest op bepaalde ontwikkelingen.

Ik zou dan ook willen voorstellen dat Europa criteria opstelt voor de effectiviteit van de verzorgingsstaat die parallel lopen aan de criteria voor het macro-economische beleid. En ook dat er naast de gebruikelijke inflatie- en werkloosheidsdoelstellingen, een doelstelling voor een armoedebestrijding wordt geformuleerd, bijvoorbeeld een vermindering van de armoede met een half procentpunt per jaar. Gelet op de toename van de armoede in het Verenigd Koninkrijk met 1 procentpunt per jaar in de jaren tachtig lijkt dit geen onredelijk streven². En

zoals ook al nadrukkelijk naar voren is gekomen tijdens dit congres, kan het nastreven van zo'n doelstelling het verwezenlijken van macro-economische doelen eenvoudiger maken, omdat er op die manier wordt gewerkt aan een versterking van de sociale cohesie.

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

[De verzorgingsstaat tussen gezin en markt](#) van G. Esping-Andersen

[Het succesdilemma](#) van K. Biedenkopf

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

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

¹ J.P. Jallade, Redistribution in the welfare state, in: *The crisis of redistribution in European welfare states*, Trentham Books, Stoke on Trent, 1988, blz. 248.

² Zie A.B. Atkinson, Promise and performance: why we need an official poverty report, in: P. Barker (red.), *Living as equals*, Oxford, 1996.