

# Nieuwe wegen naar sociale en economische vooruitgang

C. Oudshoorn en J.A. Vijlbrief\*

**E**conomische en sociale vooruitgang simultaan realiseren: dat kan als de gouden combinatie in de economische politiek worden beschouwd. Dit lijkt echter welhaast theorie te zijn geworden. In de afgelopen decennia zijn economische en sociale vooruitgang vooral elkaars tegenpool geworden. In een dynamische economie en samenleving waar de instituties niet mee-veranderen, blijkt herverdeling vaak averechts te werken. Institutionele verandering is nodig om gelijkheid en efficiency te bereiken: een rechtstreeks verband tussen nut en offer, meer en betere marktwerking, en een efficiënt overheidsoptreden aan de publieke aanbodzijde.

## Een korte terugblik

In de naoorlogse periode is het in de westerse verzorgingsstaten eigenlijk alleen in de eerste 25 à 30 jaar gelukt om economische en sociale vooruitgang te combineren. De sociale vooruitgang kreeg in deze periode op drieërlei wijze vorm. In de eerste plaats kwamen arrangementen tot stand om te voorzien in de minimumbehoefte van sociaal zwakkeren. In de tweede plaats werden, vooral op het Europese continent op ruime schaal, publieke arrangementen tot stand gebracht die bescherming bieden tegen inkomens- en vermogensverlies bij tal van bestaansrisico's: de inkomensdervings- en ziektekostenverzekeringen. Ten slotte werd de bestaanszekerheid vergroot door een effectief algemeen-economisch beleid, dat volledige werkgelegenheid niet alleen als doelstelling had, maar ook als resultaat. Daardoor was er een grote baan zekerheid.

Voor de totstandkoming van deze drie pijlers van sociale vooruitgang in combinatie met welvaartsgroei was stabiliteit het sleutelwoord. Niet in de zin van beperkte groei, verre van dat, maar in de betekenis van geringe institutionele veranderlijkheid. De internationale economische orde was stabiel, de productiestructuur fordistisch (standaard, massa) en de nog relatief besloten samenlevingen kenden een hoge mate van maatschappelijke homogeniteit en gezagsgetrouwheid. Dit waren de basisvoorwaarden die een historisch compromis tussen de staat en de belangengroepen van kapitaal en arbeid mogelijk maakten. De economie bleek stuurbaar, de verzorgingsstaat kon worden opgebouwd.

Het succesverhaal van de na-oorlogse periode liep in de tweede helft van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig ten einde. De maatschappelijke homogeniteit brokkelde geleidelijk af, de internationale economische orde begon aan stabiliteit te

verliezen (toenemende internationale concurrentie, de oliecrisis en het uiteenvallen van het stelsel van vaste wisselkoersen). Als reactie op deze ontwikkelingen bleek het vasthouden aan de Keynesiaanse beleidsreceptuur tot het eind van de jaren zeventig niet succesvol. De ervaringen met deze periode zijn te bekend om daar lang bij stil te staan: economische en naderhand ook sociale achteruitgang werden gecombineerd. De wending in de economische politiek naar de aanbodeconomie heeft de gouden combinatie echter ook niet kunnen terugbrengen. In de VS kwam in de jaren zeventig aan de verdere opbouw van de 'great society' naar West-Europees model geleidelijk een einde. De periode van Reagan markeerde een omslag naar een op vermindering van de belastingdruk gerichte aanbodeconomie, die ten koste ging van klassieke overheidstaken in de sfeer van het onderwijs, de fysieke infrastructuur en de gezondheidszorg. In West-Europa was het beleid vooral gericht op het financieel meer ruimte scheppen voor de marktsector door middel van loonkostenmatiging, terugdringing van overheidstekorten en – op dereguleringssterrein – vermindering van de verborgen beleidskosten van regelgeving. Daar waar van institutionele beleidswijzigingen sprake leek, bleken deze van geringe betekenis. Zo werden in ons land loonmaatregelen niet meer toegepast, maar daarmee was nog geen sprake van marktallocatie op de arbeidsmarkt. De georganiseerde werkgevers en werknemers in de bedrijfstakken bleven door middel van de algemeen-

---

\* De auteurs zijn resp. plaatsvervangend directeur en afdelingshoofd van de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is een verkorte versie van een discussienota die dit jaar bij het Ministerie van Economische Zaken is verschenen. De auteurs danken L.A. Geelhoed en C. Kortleve voor nuttige suggesties. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

verbindendverklaring beschermd tegen loonkostenconcurrentie van derden. Met de financiële sanering werd wél het prestatieniveau van sociale zekerheid en zorgarrangementen stap voor stap – veelal 'across the board' – verlaagd, maar de disincentives tot volume- en kostenbeheersing in de uitvoering bleven onaangetast. De positie van de uitvoeringsorganisaties stond niet ter discussie: zij bleven verschoond van de corrigerende werking van de markt (concurrentie) en werden door de overheid niet afgerekend op resultaat. Voor de werkelijk sociaal zwakkeren kon bij de bezuinigingen geen uitzondering worden gemaakt. Met de gevolgde bezuinigingsmethodiek (de 'kaaschaaf'-methode) dreigt dan inderdaad een ontzorging van de verzorgingsstaat<sup>1</sup>.

In de jaren tachtig is zo op het sociale vlak ingeleverd ten faveure van economische vooruitgang en werkgelegenheidsherstel. De zekerheden die de verzorgingsstaat leek te bieden, bleken schijnzekerheden. Voor de marktrisico's waartegen de verzorgingsstaat bescherming zou bieden kwam een nieuw type risico in de plaats: dat van 'rule-instability'<sup>2</sup>. De druk op de sociale zekerheid had verder tot gevolg dat de sociale regelgeving steeds ingewikkelder werd. Waar minder te verdelen viel, moest scherper tussen de verschillende groepen uitkeringsontvangers worden gedifferentieerd. 'Rule-complexity' werd zo voor de zorgafhankelijken een zelfstandige risicofactor. Aan de groei van de inactiviteit onder de beroepsgeschikte bevolking kwam ondertussen geen einde. Eenmaal inactief betekende daarbij ook al snel blijvend inactief. Zo bleef het, ondanks alle inspanningen, ook met de derde pijler van sociale vooruitgang droevig gesteld.

### Gelijkheid, efficiency en herverdeling

Deze ruwe schets van de sociaal-economische ontwikkelingen in de afgelopen decennia lijkt erop te duiden dat de door Okun in 1975 beschreven afruil tussen efficiency en gelijkheid in de westerse verzorgingsstaten een constante is geworden<sup>3</sup>. Een cruciale vooronderstelling achter deze 'trade-off' is echter dat ontwikkelde verzorgingsstaten in institutioneel opzicht nauwelijks in staat zijn tot innovatie. Onze stelling is nu juist dat economische en sociale vooruitgang wel degelijk kunnen worden gecombineerd, wanneer het maatschappelijke en economische bestel wordt aangepast aan de eisen van de huidige tijd. Om deze stelling te verduidelijken gaan wij kort in op herverdeling, dat immers de schakel tussen gelijkheid en efficiency vormt in de 'trade-off'. Toenemende herverdeling heeft op het eerste oog een tweetal effecten op de combinatie van efficiency en gelijkheid: een voor de efficiency positief economisch structuureffect en een negatief 'Okun-effect'.

Het *positieve economische structuureffect* van herverdeling levert tegelijk meer gelijkheid en een hogere efficiency op. Zo zijn armoedebestrijding en activerend arbeidsmarktbeleid van belang om hoge kosten tengevolge van gebrekkige maatschappelijke integratie te voorkomen en de arbeidsparticipatie te verhogen<sup>4</sup>. Het verzekerd zijn van dekking van bestaansrisico's heeft gunstige effecten op de economische

mobiliteit. Kostprijsverlagende subsidiëring van het onderwijs heeft gunstige effecten voor toekomstige economische groei. Het gaat hier steeds om 'goederen' waarin de markt in onvoldoende mate voorziet vanwege bij voorbeeld het collectieve goed-karakter (armoedebestrijding), de onverzekerbaarheid van bepaalde risico's (zoals werkloosheid) of de daaraan verbonden hoge kosten bij individuele voortbrenging (onderwijs).

Okun heeft indringend gewezen op de *efficiency-verliezen van herverdeling* (het tweede effect). Hij heeft dit geïllustreerd met het zogenaamde 'lekke emmer-experiment'. Het herverdelen van inkomen van rijk naar arm kan worden voorgesteld als het overbrengen van water in een lekke emmer: uiteindelijk komt een deel van het inkomen inderdaad bij de arme (de gelijkheid neemt toe), maar niet zonder verliezen in het totaal (de efficiency neemt af). Die efficiencyverliezen ontstaan omdat herverdeling via de overheid onder andere gepaard gaat met versturende belasting- en premieheffing en verminderde prikkels tot het verrichten van betaalde arbeid en bureaucratische fricties (bij voorbeeld uitvoeringskosten sociale zekerheid). Men kan deze twee effecten van herverdelingsarrangementen illustreren door efficiency en gelijkheid tegen elkaar uit te zetten, zoals figuur 1 doet. We krijgen dan een transformatie-curve, die we de produktiemogelijkheidscurve zouden kunnen noemen<sup>5</sup>.

Indien we nu de institutionele vormgeving van de verzorgingsstaat mede in ogenschouw nemen, dan kan herverdeling nog een derde effect op efficiency en gelijkheid hebben. We duiden dat aan met *averechtse herverdeling*. Deze vorm van herverdeling is niet beoogd, bevordert de ongelijkheid en werkt ook op de efficiency negatief uit. Averechtse herverdeling kan ten eerste ontstaan door het oneigenlijk gebruik van publieke arrangementen. Ten tweede kunnen er door een gebrek aan concurrentie op markten 'rents' voor gevestigde groepen ontstaan. Ten derde kan averechtse herverdeling ook voortkomen uit onvoldoende correctie door de overheid van marktfalen.

### Vormen van averechtse herverdeling

Het *oneigenlijk gebruik* van publieke arrangementen heeft in West-Europa in de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen. De maatschappelijke veranderingen hebben tot een geheel andere beleving van

1. C.J.M. Schuyt, De ontzorging van de verzorgingsstaat, *ESB*, 16 juni 1993, blz. 544-549.

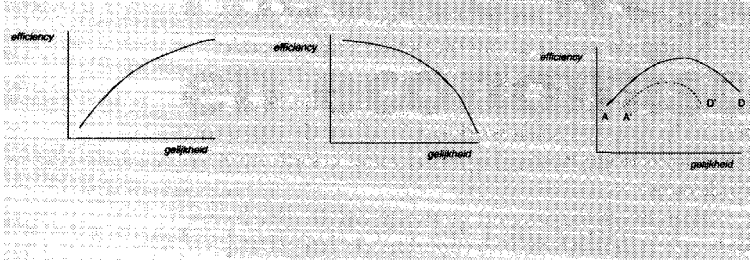
2. A. Lindbeck, *Uncertainty under the welfare state: policy-induced risks*, Ocfec, research-memorandum 9403, Rotterdam, 1994.

3. A.M. Okun, *Equality and efficiency, the big trade off*, Washington DC, 1975.

4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief*, Den Haag, 1990.

5. Zie W. Breit, Income redistribution and efficiency norms, in H.M. Hochman en G.E. Peterson (red.), *Redistribution through public choice*, New York, 1974 en J.A. Vijlbrief, *Unemployment insurance and the Dutch labour market*, Amsterdam, 1992.

**Figuur 1. De afruil tussen efficiency en gelijkheid**



de verhouding tussen nut en offer van arrangementen op het micro-niveau geleid, dan waar de ontwerpers van die arrangementen en hun opvolgers vanuit gingen. De Swaan heeft hier gewezen op een pendant van de wet van Gresham: "Zoals volgens de wet van Gresham 'slecht geld altijd goed geld verdriift', zo verdrijven in de verzorgingsstaat op den duur oneerlijke contribuanten en uitkeringstrekkers altijd de eerlijke"<sup>6</sup>.

Bescherming van belangengroepen op markten kan potentiële concurrentie van buitenstaanders onmogelijk maken. Dit kan leiden tot averechtse herverdeling in de vorm van 'rents' voor groepen in bevoorrechte, gevestigde posities<sup>7</sup>. Dit gaat ten koste van buitenstaanders; enerzijds doordat de toetreding tot markten wordt belemmerd en anderzijds vanwege de met het gebrek aan concurrentie gepaard gaande inefficiënties, die zij voor hun rekening nemen. Die inefficiënties doen zich in ons land zowel in de publieke als de marktsector voor, in statische (hoge kosten – ondermeer door een gebrek aan volumebeheersing – en misallocaties) én dynamische vorm (een onvoldoende vernieuwend en op de vraagzijde van de markt gerichte aanbod). In de publieke sector zien we dat bij de vele intermediaire organisaties die een aanbodmonopolie hebben. Dit is bij voorbeeld het geval bij de uitvoering van de sociale- en publieke ziektekostenverzekeringen, de arbeidsvoorziening, de energiesector, het hoger onderwijs, de publieke onderzoeksinfrastructuur (R en D) en (tot voor kort) ook de telecommunicatie en de media.

In de marktsector doen zich 'rents' en inefficiënties vooral voor in die sectoren die (nog) niet met buitenlandse concurrentie in aanraking zijn gekomen (de z.g. 'sheltered' sectoren). Hier zijn het hoge wettelijke vestigingseisen voor producenten, domeinmonopolies, een – tot voor kort – lankmoedige mededingingspolitiek, nog aangevuld met de uitbanning van loonkostenconcurrentie via de algemeen-verbindend-verklaring van cao's en de verplichtstelling van collectieve pensioensregelingen die een gebrek aan concurrentie in de hand hebben gewerkt. Overigens is er zelfs ook in de 'exposed' sectoren nog altijd sprake van hoge toetredingsdrempels voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt. De consequentie hiervan is een internationaal perspectief relatief sterk ineengedrukt loongebouw. Zo wordt het gemiddelde loonkostenniveau op een concurrerend peil gehouden.

De overheid kan buitenstaanders ook onvoldoende kansen bieden en toerusten voor marktdeelname. Hier gaat het om een *overheid die marktfaalen niet*

*serius neemt*, en daarom averechtse herverdeling in de hand werkt. Dat is bij voorbeeld het geval wanneer (de mogelijkheid van) verzekering van bepaalde bestaansrisico's niet gegarandeerd wordt. Zo zal de markt, aan zichzelf overgelaten, het werkloosheidsrisico niet adequaat afdekken. Werknemers en ondernemers worden hierdoor te zeer risicomijdend en er ontstaat een sub-optimale allocatie: slecht voor de economie én voor de sociale vooruitgang. Ook armoedebestrijding kan niet aan particuliere liefdadigheid worden overgelaten: dan ontstaat 'undersupply' (zie de armoedeproblematiek in de VS). Een ander voorbeeld is de Amerikaanse gezondheidszorg. Naarmate hier averechtse selectie door de ontwikkeling van een steeds verder verfijnde risico-segmentatie voortschrijdt<sup>8</sup>, leidt dit tot steeds serieuzere uitsluitingsproblemen. Ten slotte kan een ineffectief mededingingsbeleid de kansen voor buitenstaanders beperken, doordat de gevestigde belangen de kans krijgen hun posities adequaat af te scherm.

### Oorzaken en gevolgen van averechtse herverdeling

De oorzaken van averechtse herverdeling moeten worden gezocht in de veranderingen in de economische en maatschappelijke omgeving van de westerse verzorgingsstaten. Was in de na-oorlogse periode stabiliteit het wezenskenmerk van de samenleving en de economische structuur, geleidelijk aan is dat vervangen door dynamiek, voortdurende verandering. De samenleving is in cultureel en sociaal-geografisch opzicht veel heterogener en dynamischer dan waarvan lange tijd is uitgegaan<sup>9</sup>. Verder hebben de technologische ontwikkeling, de intensivering van de internationale concurrentie en – vooral in de afgelopen vijf à tien jaar – de steeds vrijere vestigingsplaatskeuze voor bedrijfsactiviteiten ervoor gezorgd dat ook de economische structuur aan continue verandering onderhevig is.

Deze veranderingen in de maatschappelijke en economische werkelijkheid staan in schril contrast met de nagenoeg onveranderlijke institutionele vormgeving van de westerse verzorgingsstaten. Zo heeft in de VS het gebrek aan publieke regulering van de ondernemingsgewijs vormgegeven sociale zekerheids- en zorgarrangementen bij de toegenomen dynamiek tot een groeiende sociale problematiek

6. Zie A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam, 1990, blz. 236.

7. Wij zouden de beeldspraak van Van Waarden ("Breekt Nederland zijn dijken door?", *ESB*, 19 januari 1995), die instituties ziet als de dijken van het economische bestel dan ook liever anders gebruiken: een deel van onze instituties zijn inderdaad dijken, maar die beschermen insiders tegen concurrentie van buitenstaanders en leiden tot averechtse herverdeling.

8. De medisch-technologische ontwikkeling verschaft verzekeraars daartoe nieuwe instrumenten. Zo is sprake van een nogal onluisterende tegenstelling: terwijl het medisch kunnen toeneemt, neemt de populatie die hiervan zou kunnen profiteren in vergelijkbaar tempo af.

9. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Hedendaags burgerschap*, 's Gravenhage, 1992.

geleid. In West-Europa blijkt het een uiterst moeizaam proces om afscheid te nemen van de sturende en coördinerende ambities, die in de naoorlogse periode van stabiliteit tot volle wasdom zijn gekomen. Sturende coördinatie staat voor een intensieve beïnvloeding van de werking van markten, zodanig dat de uitkomsten van het economisch proces sporen met politieke preferenties. In ons land heeft het sturende coördinatiemodel een neo-corporatieve uitwerking gekregen: sturing via het maken van afspraken over gewenste marktuitskomsten met gevestigde groepen aan de aanbod- en soms ook vraagzijde van markten. Deze krijgen daarvoor in ruil een beschermde positie op markten. Niet alleen de werking van het prijsmechanisme – door het geheel of ten dele ontbreken van feitelijke en potentiële concurrentie – is daardoor verstoord, maar tegelijkertijd is de ruimte voor marktactiviteiten begrensd. Er is nogal wat braakliggend terrein, dat voor de markt nu min of meer verboden gebied vormt. Heel pregnant is hiervan sprake aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar de laagste loonkostenniveaus in het cao-gebied ver uit gaan boven het sociaal minimum van de meerderheid van de bijstandsgerechtigden. En evenzeer is hiervan sprake door hoge en stringente vestigingseisen voor de uitoefening van beroep of bedrijf (van vestigingswetgeving tot winkelsluitingswet).

Net zo goed als ons inziens in de Verenigde Staten de grenzen van de markt op bepaalde terreinen zijn bereikt en zelfs overschreden, geldt voor West-Europa dat het sturende coördinatieperspectief niet meer past in een zeer veranderlijke maatschappelijke en economische omgeving. In beide gevallen neemt averechtse herverdeling toe: overdrachten aan individuen en groepen, die nimmer zijn beoogd en het groeipotentieel verzwakken.

Averechtse herverdeling zal bij verdere economische mondialisering steeds grotere negatieve consequenties hebben op de efficiency en de gelijkheid in de westerse verzorgingsstaten. De ongewenste neven-effecten nemen toe, terwijl de bedoelde effectiviteit minder wordt. In figuur 2 zijn de relevante mechanismen schematisch weergegeven. Economieën die zich kenmerken door een combinatie van omvangrijk oneigenlijk gebruik van publieke arrangementen, een hoge mate van insider-bescherming op binnenlandse markten en een onvoldoende corrigerend overheids-optreden ondervinden daarvan negatieve effecten op de kosten en de (effectieve) beschikbaarheid van publiek en privaat aanbod (op de arbeids-, kapitaal-, kennis- en produktmarkten) en het aanpassings- en vernieuwingsvermogen (dynamiek). Daarmee wordt de graad van benutting van het economisch potentieel en de economische en sociale vooruitgang in een economie bepaald.

Bij averechtse herverdeling is sprake van een verlies-verlies-situatie. Grafisch komt dit tot uitdrukking in een verschuiving van de produktiemogelijkheden-curve AD uit figuur 1 naar A'D'.

### Institutionele vernieuwing

Averechtse herverdeling is per definitie een uitdrukking van overheidsfalen. Enerzijds kan de vormge-

ving van de overheidsinterventie om marktfalen te corrigeren niet zijn aangepast aan de eisen van de tijd. Anderzijds komt het voor dat de overheid marktfalen of – aan de andere kant van het spectrum – de markt als coördinatiemechanisme niet serieus neemt (de Amerikaanse respectievelijk Europese case in een nutshell). Het is de taak van de overheid de institutionele voorwaarden te scheppen waarbij de belangen van burgers, bedrijven en de aanbieders in de publieke sector synchroon gaan lopen met het algemeen belang. Wanneer we de verzorgingsstaat op deze wijze een nieuw micro-economisch fundament weten te geven, dan kan er een einde komen aan het steeds verder wegzakken van de pijlers van sociale vooruitgang.

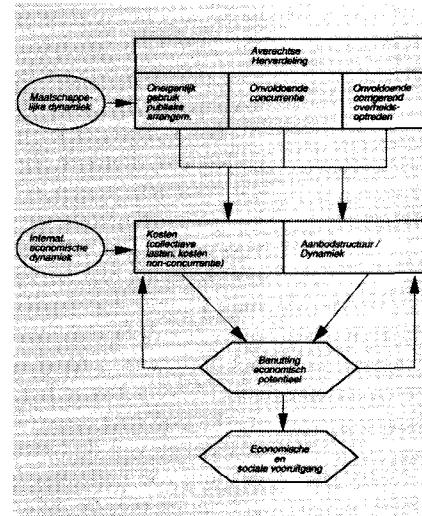
Een institutionele vernieuwingsstrategie zou, aansluitend bij de drie oorzaken van averechtse herverdeling, op de volgende drie principes kunnen worden gebaseerd:

- ten eerste moet het oneigenlijk gebruik van arrangementen worden teruggedrongen door het herstel van de band tussen nut en offer;
- ten tweede zal (in West-Europa) het sturende coördinatiemodel moeten worden vervangen door een model van ordenende coördinatie, met meer markt en meer marktwerking én gelijke spelregels voor de aanbieders op markten;
- ten derde moet de overheid stevig optreden, daar waar de markt duidelijk faalt en er onvoldoende correctie van dit falen plaatsvindt.

Hoe werken deze vernieuwingsprincipes uit voor onze economie?

*De band tussen nut en offer van publieke arrangementen kan worden aangehaald* door gebruikers van de arrangementen zoveel mogelijk de kostprijs te laten betalen. De overheid stelt de arrangementen dan nog wel beschikbaar, maar herverdeling door middel van collectief bekostigde overdrachten vindt niet of nauwelijks meer plaats. Dit nabootsen van de markt met de prijsvorming is vanzelfsprekend slechts mogelijk voor quasi-collectieve diensten. Voor een volledige doorvoering ervan is het wel zaak de bij bepaalde arrangementen bestaande verstregeling van inkomenspolitiek en sectorbeleid te ontwarren. Dit geldt bij voorbeeld voor de inkomensafhankelijke prijsvorming (premies) bij de collectieve ziektekostenverzekering voor werknemers (ZFW). Voor een marktconforme kostprijsdoorrekening is het essentieel dat de inkomenspolitieke interventie via een separaat traject – gescheiden van de sectorspecifieke interventie – plaatsvindt. Daarmee ontstaat niet alleen een zuiverder onderscheid in overheidsfuncties, ook de

**Figuur 2. De mechanismen die van invloed zijn op economische en sociale vooruitgang**



reikwijdte en diversiteit van de inkomenspolitieke interventies komen scherper over het voetlicht. Dit kan allicht nopen tot stroomlijning en, zo mogelijk, integratie met het regime van de Algemene Bijstandswet. Nu doen zich opmerkelijke verschillen voor, zowel naar doelgroepen als het inkomenstraject waarop het inkomenspolitieke sectorbeleid is gericht<sup>10</sup>.

Een volledige kostprijsdoorrekening voor quasi-collectieve diensten sluit overigens, net zo goed als dat voor activiteiten in de marktsector kan gelden, kostprijsverlagende subsidiëring niet uit. Dit zal bij voorbeeld voor het hoger onderwijs voorshands noodzakelijk blijven. Bij volledige kostprijsdoorrekening kunnen hier anders negatieve externe effecten optreden door een verminderde toegankelijkheid van het onderwijs<sup>11</sup>. Maar ook met kostprijsverlagende subsidiëring kan in het hoger onderwijs een meer marktconforme prijsvorming worden bereikt. Bij het vaststellen van de omvang van de subsidie per studierichting zou nadrukkelijker rekening kunnen worden gehouden met de differentiatie in externe effecten naar studierichting. Een differentiatie in collegegelden is het logische sequel. Doordat nut en offer zo beter op elkaar worden afgestemd kan het oneigenlijk gebruik van studies met een beperkt maatschappelijk rendement worden teruggedrongen.

Ook in de marktsector komen arrangementen voor waarbij de band tussen nut en offer is doorbroken. Publieke wet- en regelgeving die het mogelijk maakt contractafspraken tussen twee partijen verplicht op te leggen aan derden, is daar verantwoordelijk voor. Indien sprake is van contractafspraken met evidente externe effecten (scholing van werknenden, inkoop van wetenschappelijk onderzoek door branche-organisaties, milieu-afspraken) dan kan dit nog opportuun zijn. Hier gaat het echter meestal niet om. Gewoonlijk betreft het afspraken waaraan op zichzelf beschouwd geen externe effecten verbonden zijn. Pas wanneer de overheid, op verzoek van de contractpartijen, de afspraken algemeen verbindend verklaart zijn er externe effecten aan verbonden. Maar deze zijn dan wel negatief. In de eerste plaats omdat de zo verplicht gestelde arrangementen zich nauwelijks onderscheiden van wettelijke collectieve regelingen. De premies voor bovenwettelijke sociale zekerheids- en pensioenregelingen worden in hoge mate als collectieve lasten beschouwd. Voor de bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen geldt verder dat de verbroken band tussen nut en offer tot oneigenlijk gebruik kan leiden. Ten slotte hebben de uitvoerders van deze regelingen – als ook de pensioenfondsen – een monopoliepositie, vergelijkbaar met die van uitvoerders van wettelijke regelingen in het publieke domein. Dat gaat gepaard met vergelijkbare inefficiënties.

#### *Meer markt en marktwerking*

Bij het aanhalen van de band tussen nut en offer van quasi-collectieve diensten blijft de publieke allocatie in beginsel ongewijzigd. De vraag is of in sommige gevallen niet tevens zou kunnen worden overgestapt naar marktallocatie. Publieke allocatie blijft immers gepaard gaan met statische en dynamische inefficiënties door de mono- of oligopolioïde publieke aanbod-

structuur. Door de introductie van concurrentie zouden deze inefficiënties kunnen worden beperkt. Er moet daarbij echter steeds nadrukkelijk rekening worden gehouden met mogelijk marktfalen op grond waarvan – vooral in West-Europa – in het verleden voor publieke allocatie is gekozen.

Zo kan er in de eerste plaats sprake zijn van een natuurlijk monopolie, dat wil zeggen activiteiten met toenemende opbrengsten van 'scale' en 'scope'. Marktallocatie zou hier tot de inefficiënties leiden, die we nu juist proberen te bestrijden. Het is wel mogelijk om in al die sectoren die traditioneel als natuurlijke monopolies worden beschouwd (openbaar nut, telecommunicatie, spoorvervoer) scherper dan voorheen de activiteiten met een natuurlijk monopolie-karakter af te bakenen. Door bij voorbeeld 'debundling' van infrastructuur en de feitelijke dienstverlening, kan de publieke functie worden beperkt tot het beheer van het infrastructurele netwerk. De dienstverlening kan worden opengesteld voor concurrentie<sup>12</sup>.

In de tweede plaats zijn er de activiteiten waarvoor het externe effecten-motief reden is geweest voor publieke allocatie. Dit speelt bij voorbeeld bij onderwijs en scholing, arbeidsbemiddeling en wetenschappelijk onderzoek. Er is hier een argument voor publiek optreden in de vorm van kostprijsverlagende subsidiëring en het transparant maken van vraag en aanbod. Dit kan echter heel goed samengaan met concurrentie aan de aanbodzijde van de diverse markten. Daarvoor zal de huidige directe aanbods subsidiëring en -sturing vanuit de overheid moeten vervallen. De subsidiëring zal via de vraagzijde moeten worden geleid. Bij het onderwijs is dat de student en, voor met name het beroepsgerichte aanvullende onderwijs, ook het bedrijfsleven. Bij de arbeidsvoorziening kunnen de uitkeringsverlenende instanties als vragende partij fungeren. Deze zouden voor werkzoekenden diensten moeten kunnen inkopen bij scholings- en arbeidsbemiddelingsinstanties. Bij de publieke onderzoek-infrastructuur zou het accent kunnen worden verschoven naar mede-financiering van projecten die onderzoeksinstellingen en bedrijven afspreken<sup>13</sup>. De overheidsrol is dan volgend en steunend in plaats van initiërend en sturend.

Een derde motief voor publieke allocatie van quasi-collectieve diensten is het bestaan van informatie-

10. Zo verschaft de Ziekenfondswet inkomensafhankelijke subsidies voor bepaalde groepen werknemers met een inkomen tot 1,5 à 2 x modaal. Andere bevolkingsgroepen (ambtenaren, zelfstandigen) in vergelijkbare omstandigheden ontvangen deze subsidie niet. De Individuele Huursubsidie geldt daarentegen weer voor alle bevolkingsgroepen en loopt tot ongeveer het modale inkomen, terwijl voor andere noodzakelijke kosten van levensonderhoud de ondersteuning stopt op het sociaal minimumniveau (bijstand).

11. Het zullen vooral de minder draagkrachtige inkomenscategorieën zijn die de lagere individuele dan maatschappelijke baten van het studeren (het externe effect) serieus zullen nemen. Een investering die zich niet terugverdient komt bij lagere inkomensgroepen harder aan.

12. Bij telecommunicatie is door de technologische ontwikkeling zelfs netwerkconcurrentie – bij een zekere mate van publieke regulering – mogelijk.

13. Hiertoe zijn de eerste stappen gezet in de Kabinetsnota *Kennis in Beweging*.

asymmetrie. Op de verzekeringsmarkten kan dit leiden tot averechtse selectie en 'moral hazards'. Averechtse selectie is bij marktallocatie het meest serieuze probleem. Dat kan theoretisch de vorm aannemen van zelfselectie door verzekerden (goede risico's die de premiestelling te hoog vinden), maar in de praktijk gaat het vooral om 'cream-skimming' door verzekeraars. Dat wil zeggen concurrentie via steeds verdere risicoselectie van de goede risico's (de 'cream'). Voor de slechtere risico's resulteren daardoor steeds hogere premies, terwijl zij tevens een zeer beperkte mogelijkheid hebben om van verzekeraar te wisselen (gedwongen winkelnering – ook hier). De problematiek van de averechtse selectie vereist regulerende overheidsinterventies, onder meer door de introductie van een verzekerings- en acceptatieplicht voor een minimaal pakket<sup>14</sup>. De 'moral hazard'-problematiek (het oneigenlijk gebruik inclusief het gebrek aan bestrijding ervan) is bij publieke allocatie het grootste probleem. Dit is dan ook de reden om het alternatief van marktallocatie bij de huidige (nog) publieke ziekte- en arbeidsongeschiktheids-verzekeringen een serieuze kans te gunnen.

Meer markt en meer marktwerking kan in de marktsector worden bereikt door verlaging van toetredings- en mobiliteitsbarrières op markten. Bij het eerste gaat het in de eerste plaats om herziening van wettelijke vestigingsregels en domeinmonopolies. Daarbij zal onder ogen moeten worden gezien in hoeverre consumentenbescherming nog moet worden vormgegeven door vestigingseisen voor producenten en dienstverleners. Hier speelt de vraag of niet, indien nodig, kan worden volstaan met minimale kwaliteitseisen voor producten. Toetredingsdrempels kunnen in de tweede plaats worden verlaagd door nu verboden zones voor marktactiviteiten open te stellen. De herziening van de winkelsluitingswet is hier een voorbeeld van. Op het terrein van de arbeidsmarkt zou het traject tussen het sociaal minimum en de feitelijk laagst betaalde loonkosten kunnen worden benut. Het laatste heeft ook voor de toetreding van startende ondernemers tot de productmarkten gunstige effecten. Mobiliteitsbarrières kunnen ten slotte worden geslecht door de verborgen beleidskosten van eisen die aan het marktgedrag worden gesteld, uit hoofde van bij voorbeeld milieu- of arbeidsomstandighedenwetgeving, te beperken. Het gaat daarbij niet zozeer om het verlagen van ambities en doelstellingen op deze terreinen, als wel om een zorgvuldige instrumentenkeuze.

*Overheidsoptreden aan de publieke aanbodzijde*  
De hiervoor geschetste lijnen van vergroting van de rol van de markt vereisen telkens een doordacht overheidsoptreden om marktfalen te corrigeren. Wil meer markt ook leiden tot een efficiënte marktallocatie, dan zal de overheid tevens een krachtdadig optreden aan de publieke aanbodzijde moeten vertonen. Dit betreft in de eerste plaats een actief mededingingsbeleid. Ook in ons land wordt hiertoe nu overgegaan.

In de tweede plaats zal, waar marktallocatie onmogelijk is, het overheidsoptreden zich moeten kenmerken door een strenge aanpak. De overheid stelt zich anders bloot aan 'moral hazards', die het functio-

neren van de markten verstoren. In de sfeer van de bijstand en de werkloosheidsverzekering zou het daarbij gaan om categorieën personen die de mogelijkheid aangrijpen om de concurrentie op de arbeidsmarkt doelbewust te ontlopen. De omvang van deze categorie wordt overigens nogal eens overdreven. Men hanteert dan de veronderstelling dat de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt volledig aanbod-bepaald is<sup>15</sup>. Dit komt neer op de stelling dat uitkeringsgerechtigden niet willen werken – althans niet zolang zij er daarbij niet substantieel in inkomen op vooruitgaan. Voor een groot deel van de uitkeringsgerechtigden zal eerder gelden dat zij niet kunnen werken, omdat de (bruto-)loonkosten hun produktiviteit te boven gaan. Dit neemt niet weg dat een substantiële verlaging van de bruto-loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt gepaard zal moeten gaan met een effectief sanctiebeleid. Steeds zal het individuele offer van de uitkeringsgerechtigde – de plichten verbonden aan de ontvangst van een uitkering – in overeenstemming moeten worden gebracht met het maatschappelijke offer (de uitkeringsverstrekking). De uitkeringsverlenende instanties op lokaal (of straks regionaal niveau) die dit ter hand moeten nemen, zullen daartoe financiële stimulansen moeten krijgen. Dit kan bij voorbeeld door een gedeelte van de besparingen op de uitkeringen aan de lokale financiën ten goede te laten komen (en vice versa).

## Slot

Met een institutionele vernieuwingsstrategie langs de geschetste drie lijnen kunnen de bestaande averechtse overdrachtsmechanismen worden teruggedrongen. Het zal grote politieke en bestuurlijke vasthoudendheid vereisen om dit succesvol te implementeren. De argumentatie voor het doorbreken van de huidige institutionele sclerose zal deugdelijk moeten zijn. Voor het voeren van een zuivere discussie is het ons inziens zaak het beladen begrip solidariteit te ontdoen van zijn ideologische lading. Een zakelijke benadering waarbij 'het sociale' wordt afgemeten aan de drie pijlers van sociale vooruitgang, zoals in het begin van dit artikel geschetst, dient voorop te staan. De conclusie kan geen andere zijn dan dat vele vermeende vormen van solidariteit in realiteit averechtse herverdelingsprocessen in het leven hebben geroepen, die contraproductief uitwerken op sociale vooruitgang. De bestaanszekerheid wordt steeds verder ondermijnd zolang markten gesloten blijven en buitenstaanders worden verwezen naar de collectiviteit, waar noodzakelijkerwijs een steeds schraller menu zal kunnen worden opgediend.

## Cees Oudshoorn en Hans Vijlbrief

14. Zie voor een uitwerking voor de gezondheidszorg C. Oudshoorn, *Gezondheidszorg als zorgenkind*, in: F.W. Rutten en J. van Sinderen (red.), *Dossier nr 14, Onderneming en Overheid*, 1993, blz. 112.-118.

15. Via een omweg is dit ook de conclusie van C.N. Teulings, *Hoger minimumloon: meer werkgelegenheid*, *ESB*, 7 december 1994, blz. 1112.