

Van de wieg tot het graf

November 1942. De geallieerde troepen hebben het Nazi-leger bij El Alamein in Noord-Afrika zijn eerste nederlaag toegebracht. Op de bevroren vlaktes voor Stalingrad zijn Hitlers troepen in de ijzige koude vastgelopen. Maar heel Europa is nog bezet. In die dagen valt er een dik rapport op de werktafel van Winston Churchill, de Britse eerste minister. Het zijn de aanbevelingen van een regeringscommissie om iets te doen aan de ontoereikende sociale en medische verzekeringen. Maar het rapport is meer. Het is een bevlogen oproep om de strijd aan te binden met de vijf Grote Kwaden – Gebrek, Ziekte, Onwetendheid, Morsigheid en Ledigheid – die de wederopbouw kunnen bedreigen. Het is het Beveridge-rapport, dat de grondslag legt voor de schepping van de naoorlogse welvaartsstaat¹.

Inmiddels, vijftig jaar later, lijkt de welvaartsstaat, of zoals hij hier is gaan heten de verzorgingsstaat, aan het eind van zijn levenscyclus. "Nederland is ziek", heeft premier Lubbers gezegd. In Duitsland, België en Zweden hoort men dezelfde klachten: de verzorgingsstaat is onbetaalbaar geworden, hij heeft de mensen afgeleerd om voor zich zelf te zorgen en hij is ontaard in een anoniem herverdelingsmechanisme waarin iedereen probeert te profiteren ten koste van iedereen. Geleidelijk aan is het maatschappelijke draagvlak onder het stelsel afgebrokkeld. Is er nog toekomst voor de verzorgingsstaat?

De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde heeft die vraag voorgelegd aan een reeks economen, gesecondeerd door een socioloog, een bestuurskundige en een politicus². Het antwoord is vrijwel unaniem: de verzorgingsstaat moet blijven, maar de allocatieve en herverdelende functies kunnen veel doelmatiger, en vaak ook nog rechtvaardiger, worden vervuld door overheidsinterventie zoveel mogelijk te vervangen door particulier initiatief en de werking van de markt. Laat de overheid zich tot haar kerntaken beperken, is de boodschap. Alleen in die gevallen waarin er sprake is van ontbrekende of falende markten, kan er een aanvullende rol voor de overheid zijn weggelegd.

Uit alle preadviezen komt naar voren dat de verzorgingsstaat, en zeker de Nederlandse variant daarvan, zich in zijn huidige vorm heeft overleefd. De bedreigingen komen zowel van binnen uit als van buiten af. De interne dreiging komt voort uit het overmatige beroep op de voorzieningen die het systeem aanbiedt. Bij de vormgeving van de verzorgingsstaat is onvoldoende rekening gehouden met lifters, uitvreters en 'calculerende burgers'. Het stelsel van sociale zekerheid remt de arbeidsparticipatie af in plaats van deze aan te moedigen. Het ver beneden de kostprijs aanbieden van quasi-collectieve goederen als openbaar vervoer, beroepsopleiding, volkshuisvesting en medische zorg heeft de vraag naar deze voorzieningen opgeschroefd, op kosten van de gemeenschap. De onduidelijke vermenging van publieke en private verantwoordelijkheden heeft tijdig bijsturen verhindert. De uit de hand gelopen kosten hebben de collectieve-lastendruk opgejaagd en een hoge marginale wig op het arbeidsloon gezet, waardoor laagproductieve krachten van de arbeidsmarkt zijn verdre-

ven. Daarnaast zorgt de demografische ontwikkeling ervoor dat de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm onbetaalbaar dreigt te worden. Ten slotte zijn de doelmatigheid en de rechtvaardigheid van de herverdeling steeds meer aan twijfel onderhevig.

Maar ook externe factoren hebben de Nederlandse verzorgingsstaat onhoudbaar gemaakt. De internationalisering van de economie, in het bijzonder het proces van Europese eenwording, en de daaruit voortvloeiende toenemende mobiliteit van arbeid en kapitaal, leiden tot een scherper wordende (beleids-) concurrentie tussen landen. Landen met een hoog niveau van collectieve lasten dreigen zich als vestigingsplaats uit de markt te prijzen. In een verenigd Europa met vrij personenverkeer zal het steeds moeilijker worden het beroep op sociale voorzieningen nationaal af te grenzen. Veeleer ligt een ontwikkeling in de richting van een Europees gemiddelde voor de hand. Voor Nederland impliceert dit een lager niveau van collectieve voorzieningen.

Hoe ziet de moderne verzorgingsstaat er dan uit? Het preadvies van Kortleve, Oudshoorn en Rutten probeert daarvan de contouren te schetsen. Op het terrein van de sociale zekerheid kan worden toegewerkt naar een stelsel waarin de overheid op den duur geen verantwoordelijkheden behoudt die door particulieren zelf gedragen kunnen worden. In die optiek is alleen het voorzien in een minimumbestaansbehoefte (sociaal vangnet) een kerntaak van de overheid. Op het terrein van de gezondheidszorg beperkt de overheid zich tot de opvang van categorieën van personen die als onverzekerbaar moeten worden aangemerkt, voor het overige is de verzekeringsmarkt vrij. Op het terrein van de subsidies wordt door talrijke regelingen een streep gehaald, de vrijkomende middelen worden aangewend voor lastenverlichting. Volgens globale becijferingen zou de collectieve-lastendruk dan circa 10 procentpunten lager kunnen uitvallen, terwijl de werkgelegenheid in een tijdsbestek van 15 à 25 jaar met circa 10% extra (500.000 personen) zou kunnen stijgen.

Het is niet gezegd dat de preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde het Beveridge-rapport voor de 21ste eeuw zullen worden. Maar zij bevatten overtuigende argumenten waarom het in Nederland gegroeide model van de verzorgingsstaat zeer wezenlijk zal moeten veranderen en nuttige ideeën om aan die hervorming gestalte te geven. Bevlogen hervormers worden echter gewaarschuwd in het preadvies van Vos: "de welvaartsstaat ontstond niet uit een vast omlind plan, maar als een bijproduct van pogingen om optredende problemen en conflicten op te lossen". Een nieuw, eigentijds model zal op soortgelijke wijze gestalte moeten krijgen.

L. van der Geest

1. W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, Londen, 1942, later gevolgd door *Full employment in a free society*, Londen, 1944.

2. B.M.S. van Praag, P.J. Vos en H.P. van Dalen (red.), *De toekomst van de welvaartsstaat*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1992, Leiden/Antwerpen, 1992.