

Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat

K. Groenveld*

Met de groei van de economie hebben de zorgtaken van de overheid zich aanzienlijk uitgebreid. Zodanig dat hierdoor de dynamiek in de samenleving wordt weggenomen. Bovendien maakt de toenemende welvaart een verzorgingsstaat meer en meer overbodig. Het is daarom wenselijk en mogelijk de verzorgingsstaat te reconstrueren in een waarborgstaat, waarin via een basisstelsel van sociale zekerheid een ieder is geborgen, maar het individu eigen verantwoordelijkheid en beschikkingsmacht wordt gelaten.

In 1983 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de *Beleidsgerichte toekomstverkenning*. Ter zake van de rol en taken van de overheid wordt in deze toekomstverkenning een aantal visies onderscheiden, waaronder de zogenoemde liberaal-sociocratische visie. Conform deze visie leidt de overheidsbemoeienis in de verzorgingsstaat tot een onaanvaardbare publieke machtsconcentratie, waardoor de vrijheid van het individu om zich naar eigen inzicht te ontplooiën, te veel wordt beknot. Een overheveling van verantwoordelijkheden naar de burgers is dan ook noodzaak. In de woorden van de toenmalige raad: "De individuele burger dient in principe zelf uit te maken op welke wijze hij aan de samenleving wil deelnemen. Daartoe wordt de verzorgingsstaat gereconstrueerd tot een waarborgstaat, waarin de zorg voor zichzelf aan de burger wordt overgelaten, die zich dan wel beschermd weet door een vangnet dat door de staat wordt gewaarborgd. Voor het overige dient de overheid erg terughoudend te zijn met het scheppen van voorzieningen"¹. Het is deze visie die ten grondslag ligt aan onderstaande verhandeling over de kerntaken van de overheid.

Na een korte schets van de wording van de verzorgingsstaat en zijn kenmerken, zullen we onze visie op de rol van de overheid verduidelijken met behulp van een schematische indeling van de economische geschiedenis in drie fasen. Deze visie zullen we vervolgens verder uitwerken op het terrein van de sociale zekerheid. Tevens worden vanuit bovengenoemde visie op de verzorgingsstaat een aantal kabinetsvoornemens zoals neergelegd in de *Miljoenennota 1992* van commentaar voorzien.

De verzorgingsstaat en zijn kenmerken

Naar Thoenes definiëren wij de verzorgingsstaat als een maatschappijvorm die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg dat zich – bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van zijn onderdanen².

Conform deze begripsomschrijving beperkt de staat zich in de verzorgingsstaat niet tot de klassieke staatstaken. Tot deze laatste taken worden gerekend de activiteiten van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, Ruimtelijke Ordening en dergelijke, gericht op de creatie van een institutionele en fysieke infrastructuur waarbinnen het proces van vrije interactie tussen de leden van de samenleving adequaat kan verlopen.

In de verzorgingsstaat heeft de staat, naast de klassieke staatstaken, allerlei zorgtaken, waardoor niet slechts de klassieke grondrechten maar ook de sociale grondrechten van de burger worden gewaarborgd.

Het is vanwege een niet onaanzienlijke groei van de Nederlandse economie sedert de tweede wereldoorlog dat met name de zorgtaken van de overheid, gericht op de sociale grondrechten, zich sterk hebben kunnen uitbreiden. De versteviging van het draagvlak van de economie dank zij een sterke toename van de arbeidsproductiviteit, maakte het mogelijk de zich opstapelende claims van allerlei hulpbehoevende groepen op de nationale middelen te honoreren. Zo werd de staat een herverdelende staat. Gaandeweg ontstond er evenwel een situatie waarin de bereidheid om de lasten te dragen gepaard gaande met deze herverdeling, sterk terug ging lopen. Burgers trachten de lasten af te wentelen. Deze afwenteling leidde tot dalende rendementen van particuliere ondernemingsactiviteiten en een sterk toenemende staatsschuld. Enerzijds slaagde de factor arbeid erin de stijging van de collectieve lasten af te wentelen op de factor kapitaal, anderzijds werd de

* De auteur is directeur van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting.

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Beleidsgerichte toekomstverkenning*, deel 2: een verruiming van perspectief, Den Haag, 1983, blz. 16.

2. P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat. Sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland*, Leiden, 1962, blz. 124.

last doorgeschoven naar toekomstige generaties, die worden geconfronteerd met aflossingsverplichtingen en rentebetalingen op staatsschuld. Voorts werd de last van de toenemende zorgtaken van de overheid afgewenteld door een verschuiving in de samenstelling van de overheidsuitgaven. Overheidsconsumptie en overdrachtsuitgaven verdrongen meer en meer de kapitaaluitgaven gericht op verbetering van de infrastructuur.

In de *Miljoenennota 1992* vindt men ons inziens een goede analyse van de scheefgroei waartoe het uitdijen van de verzorgingsstaat heeft geleid. Een goede analyse is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor herstel van evenwichten. De analyse die nu voor het eerst op een tamelijk indringende wijze in de *Miljoenennota* wordt gepresenteerd, wordt immers al gedurende bijna twee decennia door met name economen naar buiten gebracht, zonder dat er sprake was van een fundamentele koerswijziging. Met het oog op maatschappelijk verzet zijn voor allerlei groepen pijnlijke ingrepen op de lange baan geschoven. Ook dit kabinet heeft tot halverwege deze regeerperiode gewacht met bescheiden aanzetten tot een herijking van de verzorgingsstaat. Betwijfeld moet ook worden of de voornemens bij voorbeeld op het terrein van de WAO nog in deze regeringsperiode gerealiseerd kunnen worden, gezien de overigens niet altijd onterechte bezwaren tegen de hervormingsvoorstellen en het tanende maatschappelijke draagvlak van deze coalitie van regeringspartijen.

Herijking van de verzorgingsstaat of reconstructie ervan in een waarborgstaat wordt sterk bemoeilijkt door wat Milton Friedman wel de tirannie van de status quo heeft genoemd. Terwijl de voordelen van een reconstructie zich pas op lange termijn en tamelijk diffuus zullen manifesteren, zijn de nadelen ervan op korte termijn zeer zichtbaar voor gepassioneerde (actie)groepen in de samenleving. Mancur Olson heeft uitgelegd dat dit ertoe leidt dat politieke partijen geneigd zijn het algemeen belang te interpreteren als de som van groepsbelangen³. Het toegeven aan deze neiging verklaart enerzijds de ongebreidelde groei van de overheidssector, anderzijds de stropigheid in de besluitvorming omtrent afslankingsoperaties. De samenleving is collectief verslaafd geraakt aan kostbare privileges en subsidies.

Zoals bekend, een belangrijke reden voor de afslanking van de overheidssector is natuurlijk de budgettaire nood. Los van deze nood worden er ook andere redenen aangevoerd. In een samenleving met een kleinere en daardoor ook doelmatiger werkende overheid, zou de welvaart in sneller tempo kunnen groeien dan in een samenleving waarin een uit haar krachten gegroeide overheid de economische dynamiek in de particuliere sector te zeer belemmert. Alhoewel deze opvatting steeds meer gemeengoed wordt, hoort men ook tegendraadse geluiden. Zo zou het ongewenst zijn de collectieve sector verregaand in te krimpen, nu wij te maken krijgen met een steeds complexer wordende samenleving. Is het zo dat de samenleving steeds complexer wordt en dat de complexiteit een verregaande overheidsinterventie en -coördinatie onontkoombaar maakt? Laten wij inderdaad veronderstellen dat er sprake is van toenemende complexiteit en ondoor-

zichtigheid. In de eerste plaats kan dan opgemerkt worden dat een groot deel van die complexiteit juist geschapen wordt door een uitdijende overheid die met steeds specifiekere regelgeving intervenueert in maatschappelijke processen. Zo gezien, zijn wij verzeild geraakt in een kringloop van oorzaak en gevolg. De omvang van de overheidssector wordt als argument gebruikt om deze sector verder te laten groeien. Specifieke wetgeving roept steeds specifiekere regelgeving op. In de tweede plaats moet worden bedacht dat de toenemende complexiteit en ondoorzichtigheid de mogelijkheden van een doelmatige centrale sturing juist steeds verder beperken. Decentralisatie van bestuur en coördinatie via het marktmechanisme vereisen daarentegen veel minder centrale beschikbaarheid van informatie omtrent de complexe macro-relaties. De stelling dat alles met alles samenhangt, leidt mijns inziens veeleer tot de conclusie dat men moet afzien van centrale coördinatie, omdat deze niet goed mogelijk is of leidt tot chaotische ontwikkelingen⁴.

De verdedigers van de stelling dat het niet gewenst is de overheidssector onder het mes te nemen, bedienen zich vaak van een of andere herformulering van de wet van Wagner. In 1876 formuleerde de kathedersocialist Adolph Wagner zijn bekende "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten". Een tendens tot absolute en relatieve groei van de overheidsuitgaven bij het voortschrijden van de maatschappelijke ontwikkeling was niet alleen een historische realiteit, maar ook een wenselijkheid, aldus Wagner⁵. Er zou sprake zijn van een complementariteit tussen individuele en collectieve behoeften, zodat een stijging van het welvaartsniveau gepaard gaat met een groeiende behoefte aan collectieve goederen. Of deze wet (nog) geldigheid heeft anno 1991 moet sterk worden betwijfeld. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet dat deze wet zijn geldigheid (ten dele) verliest in wat wij, in navolging van Pen, de derde fase van de economische geschiedenis zullen noemen.

Drie fasen in de economische geschiedenis

Reeds in 1963 schreef Pen in de *Sociologische Gids*: "Het is geenszins zeker, dat de voorzieningen van de welvaartsstaat voortdurend verder uitgebreid behoren te worden naarmate het nationale inkomen groeit. Met evenveel recht kan men op een aantal punten verminderingen verwachten. De welvaartsstaat brengt in zekere zin onze armoede tot uitdrukking"⁶. Pen deelt in het hier aangehaalde artikel de (economische) geschiedenis in drie fasen in. In de eerste fase is de welvaart nog zo gering, dat er wei-

3. Mancur Olson. *The logic of collective action*. Cambridge Mass., 1965.

4. Zie ook F.W. Rutten, Voortgang met de nieuwe zakelijkheid, *ESB*, 1 januari 1987, blz. 4-10. Hij schrijft dat integrale planningssystematieken bij een noodzakelijke versoering van celebrale beleidsconcepties kritisch tegen het licht moeten worden gehouden en dat veel minder alles met alles in verband moet worden gebracht, maar dat afzonderlijke beleidskwesties veel meer op hun 'eigen merites' moeten worden bezien.

5. Zie A. Wagner, *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre*. Erster Teil, 1876, blz. 250.

6. J. Pen, De grenzen van de welvaartsstaat, *Sociologische Gids*, X, 1963, blz. 69-77, inzh. blz. 76.

nig of geen ruimte is voor inkomensoverdrachten en collectieve voorzieningen. In de tweede fase is het inkomen toegenomen, maar er zijn nog veel achtergebleven groepen, terwijl vele inkomensstrekkers individueel niet in staat zijn zich tegen calamiteiten in te dekken. Het is gedurende deze fase dat de verzorgingsstaat tot stand komt. In de derde fase is de welvaart zodanig toegenomen, dat een aantal gratis voorzieningen en inkomensoverdrachten overbodig is. Het is onze indruk dat wij ons in de overgang van de tweede naar de derde fase bevinden. Tijdens deze overgang moeten wij gaan nadenken over de wijze waarop de verzorgingsstaat weer anders vorm kan worden gegeven. Niet alle in het verleden (in de tweede fase) tot stand gekomen noodzakelijke voorzieningen verdienen eeuwig het predikaat noodzakelijk.

De constatering dat onze reële welvaart de afgelopen dertig jaar meer dan verdubbeld is en dat zelfs bij een beperkte reële groei van twee procent per jaar het reële nationale inkomen in 2030 meer dan het dubbele is van dat in 1990, is hier van belang. Vooral de overheidsconsumptie en de overdrachtsuitgaven moeten en kunnen worden teruggedrongen. Dit type uitgaven is niet noodzakelijk complementair met de uitgaven in de particuliere sector. Zoals gezegd, zijn de bedoelde overheidsuitgaven steeds minder noodzakelijk en vormt de huidige omvang ervan een belemmering voor de groei van welvaart en welzijn.

In de (huidige) derde fase van de economische ontwikkeling moeten wij de wet van Wagner amenderen. Overheidsconsumptie en overdrachtsuitgaven behoren niet langer mee te groeien met het nationale inkomen. De complementariteit als bedoeld in de wet van Wagner geldt echter vooralsnog wél als het gaat om de investeringsuitgaven van de overheid. Wij bedoelen hiermee zowel de investeringen in de fysieke infrastructuur als de investeringen in menselijk kapitaal (uitgaven ten behoeve van onderwijs, enzovoort). Met name de investeringen in de fysieke infrastructuur zijn de afgelopen decennia sterk teruggedrongen ten bate van de consumptieve uitgaven van de overheid. Anders gezegd, de meer klassieke staatstaken zijn het slachtoffer geworden van de uitbouw van de zorgtaken in de verzorgingsstaat. De wet van Wagner behoudt haar geldigheid als het gaat om de klassieke staatstaken en verkeert in haar tegendeel met betrekking tot de zorgtaken van de overheid.

De wording van de verzorgingsstaat krijgt met name gestalte in de uitbouw van een sociale-zekerheidsstelsel. De volgende paragraaf beschrijft de omvang van dit stelsel zoals die mogelijk en gewenst is in de derde fase van de economische geschiedenis. Deze ombouw vormt een der belangrijkste operaties in het proces ter reconstructie van de verzorgingsstaat in een waarborgstaat.

Naar een waarborgstaat

Confronteren wij de in de inleiding van dit artikel beschreven liberaal-sociocratische visie op de rol van de overheid met het vigerende stelsel van sociale zekerheid, dan leidt dit ons tot de conclusie dat een drastische hervorming van dit stelsel geboden is. Dit met het oog op de duurzaamheid van deze sociale zekerheid. Sociale zekerheid begrijpen wij, in

navolging van Van der Ven, als een toestand van de maatschappij waarin ieder lid van de samenleving, althans materieel, is geborgen⁷. Het bereiken van die toestand wordt in het algemeen bevorderd door de creatie van kapitaal(reserves), waarop men kan terugvallen in tijden van nood, en door een redelijke verdeling van de claims op deze reserves. De zekerheid neemt zo gezien toe naarmate deze reserves of het vermogen van de samenleving groeien. De groei van de maatschappelijke reserves op zijn beurt correleert positief met de economische groei. Immers, hoe hoger de nationale produktie, hoe groter het spaarvermogen van een economie en des te omvangrijker de kapitaalvorming. Al die zaken die de economische groei bevorderen, brengen aldus de hierboven omschreven toestand van sociale zekerheid dichterbij.

Het vigerende stelsel van heffingen en overdrachten binnen het kader van de sociale-zekerheidswetgeving, hier aan te duiden als de sociale zekerheid in enge zin, is bedoeld om kapitaalvorming via gedwongen besparingen te bevorderen en de claims op deze kapitaalvorming zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. Ten aanzien van dit stelsel bestaat in brede kring de overtuiging dat de omvang, de nivellerende werking en de ondoorzichtigheid ervan de economische groei negatief hebben beïnvloed. Zo gezien heeft de bestaande sociale zekerheid in enge zin de sociale zekerheid in ruime zin, zoals hierboven omschreven, niet dichterbij gebracht. Met het oog op de sociale zekerheid op lange termijn, die toch in eerste instantie wordt bepaald door de groeipotentie van onze economie, is hervorming van het stelsel van heffingen en overdrachten dan ook noodzakelijk.

Redenen tot stelselherziening zijn:

- de explosieve stijging van de uitgaven op grond van het huidige stelsel heeft ertoe geleid dat ongeveer een derde deel van het nationale inkomen wordt besteed aan sociale zekerheid;
- het huidige stelsel is zeer onoverzichtelijk en leidt daardoor mede tot oneigenlijk gebruik van de sociale-zekerheidsregelingen;
- de toenemende bemoeienis van de overheid met het stelsel leidt voor (potentiële) uitkeringsgerechtigden tot een soms pijnlijk voelbare afhankelijkheid van de politiek. Sociale zekerheid wordt steeds meer ervaren als sociale onzekerheid.

Gezien het bovenstaande, heeft in 1984 een werkgroep van de Teldersstichting voorgesteld het vigerende stelsel te vervangen door een basisstelsel. Er werd voorgesteld⁸:

- de huidige inkomensdervingswetten (ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidswetten) te vervangen door één algemene inkomensdervingswet (AIW), die het karakter heeft van een volksverzekering (waardoor ook zelfstandigen aanspraak krijgen op een werkloosheidsuitkering);

7. J.J.M. van der Ven, Sociale zekerheid- en verder, *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari 1963, blz. 9.

8. Zie H.F. Heijmans e.a., *Grenzen aan de sociale zekerheid*, Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, geschrift 52, Den Haag, 1984.

- de uitkeringen krachtens de AIW zijn uitkeringen op basisniveau. Het wordt aan de mensen zelf overgelaten zich door individueel dan wel semi-collectief (op bedrijfstakniveau) bijverzekeren de door hen verlangde additionele zekerheid te verschaffen.

Na stelselherziening conform dit voorstel is aldus de bovenminimale sociale zekerheid geprivatiseerd, waardoor de invloed van politieke willekeur wordt teruggedrongen. Voorts zijn de hier genoemde regelingen vervangen door een uniforme regeling (overzichtelijkheid door deregulering) en dalen de verplichte premiebetalingen tot een niveau nodig ter financiering van de basisuitkeringen. De overheid treedt in haar verantwoordelijkheid en paternalisme terug tot een taak waardoor uiteindelijk een ieder is geborgen, maar waarbij het individu een eigen verantwoordelijkheid en beschikkingsmacht wordt gelaten (de waarborgstaat). Indien individuen, werknemers alsook sociale partners deze door de overheid gegarandeerde zekerheid onvoldoende achten, moeten zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen en individuele of semi-collectieve regelingen treffen. Het verschaffen van bovenminimale zekerheid is in deze optiek geen taak voor de overheid en burgers behoeven geen verplichtingen te worden opgelegd die samenhangen met deze bovenminimale zekerheid.

Betekent dat, dat wij ervoor pleiten de verzorgingsstaat te herscheppen in een nachtwakerstaat? Stellig niet! Terwijl de overheid in de nachtwakersstaat zich beperkt tot minimale staatstaken (Justitie, Defensie, Binnenlands bestuur) is er in de waarborgstaat een belangrijke plaats voor de overheid met het oog op de materiële vrijheid van het individu. Die overheidszorg gaat echter niet zo ver dat de dynamiek in de samenleving (waaronder de economische groei) wordt weggenomen, zoals dat in de verzorgingsstaat het geval is.

Bezien wij nu de voorstellen van het huidige kabinet ter hervorming van de WAO, zoals beschreven in de *Miljoenennota 1992*, in het licht van de voorstellen van de Teldersstichting in 1984.

Pijnlijk wordt duidelijk hoezeer de toenemende bemoeienis van de overheid met het stelsel van sociale zekerheid voor de uitkeringsgerechtigden heeft geleid tot een afhankelijkheid van de politiek. Veel eerder had men deze afhankelijkheid moeten beperken door de nieuwkomers op de arbeidsmarkt te confronteren met een basisstelsel, zodat deze nieuwkomers zich op tijd voor bovenminimale uitkeringen hadden kunnen bijverzekeren. In de veronderstelling dat een substantieel deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico via de WAO verzekerd zou zijn, hebben mensen nu nagelaten zich te verzekeren tegen een *politiek risico*. Vanwege het vigerende omslagstelsel (actieven betalen voor inactieven, en niet voor zichzelf) in de werknemersverzekeringen, kan men aan het betalen van premies geen rechten ontlenen. Het kabinet heeft nu voorgesteld de uitkeringsrechten te koppelen aan de leeftijd. Indien men echter van mening is dat nog enig recht aan het equivalentiebeginsel moet worden gedaan, ligt het meer voor de hand de rechten te koppelen aan de duur van het arbeidsverleden. Voorts ligt het om redenen van rechtvaardigheid nogal voor de

hand dat reeds arbeidsongeschikten ongeacht hun leeftijd bij de korting van de duur van de uitkering worden ontzien. Oneerbiedig geformuleerd: een (bij)verzekering ten behoeve van brandende huizen is nu eenmaal niet mogelijk. Voorts moet ons inziens worden nagedacht over de mogelijkheden voor nog actieven om de beperkingen in de WAO-rechten te compenseren via bijverzekering bij particuliere verzekeringsmaatschappijen. Deze bijverzekering zal niet altijd mogelijk zijn, of soms tegen exorbitant hoge premies moeten geschieden. In dit laatste geval zou een financiële compensatie, bijvoorbeeld via de fiscaliteit, overwogen kunnen worden.

Hoe dit ook zij, de beperking van de WAO-rechten ter reductie van de (stijging van de) premies zal moeten leiden tot een daling van de collectieve-lastendruk, omdat er anders geen financiële armsgslag is voor een bijverzekering. Dit betekent dat de norm voor de collectieve-lastendruk, zoals neergelegd in het Regeerakkoord, in neerwaartse richting moet worden bijgesteld. Hierover hebben wij in de Miljoenennota een passage gemist.

Besluit

Uit de analyse van de ontwikkeling van Nederlandse economie in de *Miljoenennota 1992* valt op te maken dat de verzorgingsstaat in haar huidige vorm niet langer valt te handhaven. De verzorgingsstaat vormt een rem op de groei van de werkgelegenheid en op de economische ontwikkeling.

Nu de economische geschiedenis op de drempel van de derde fase staat is naar onze mening een aantal gratis voorzieningen en inkomensoverdrachten overbodig geworden. Een verzorgingsstaat in haar huidige vorm is daarom niet langer noodzakelijk. Bovendien wil en kan de burger zelf uitmaken op welke wijze hij aan de samenleving wil deelnemen. Vanuit deze visie is het wenselijk de verzorgingsstaat om te bouwen tot een waarborgstaat.

Om dit te realiseren is doorvoering van een basisstelsel in de sociale zekerheid op betrekkelijk korte termijn geboden. Wel zal dan de nodige zorgvuldigheid moeten worden betracht. Dat betekent dat privatisering van werknemersverzekeringen voor de bovenminimale zekerheid in beginsel betrekking moet hebben op de nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daarmee kan nu een begin worden gemaakt. De noodzaak tot een hervorming is duidelijk. De mogelijkheden tot privatisering zijn evenzeer aanwezig in de derde fase van de economische geschiedenis.

K. Groenveld