

Van bezuinigen naar investeren?

PAUL DE BEER

Al zeker een kwart eeuw wordt er gesproken over een crisis van de verzorgingsstaat. Dat er na 25 jaar van verhitte discussies en ingrijpende hervormingen nog steeds sprake is van een crisis, suggereert dat de critici van de verzorgingsstaat weinig succesvol zijn geweest. Dat er na 25 jaar van crisis nog steeds een verzorgingsstaat bestaat, zou er echter ook op kunnen duiden dat die crisis minder ernstig is dan de critici meenden. Of hebben de hervormingen van de afgelopen decennia wellicht wel degelijk bijgedragen aan de overleving van de verzorgingsstaat, maar zetten steeds weer nieuwe ontwikkelingen de verzorgingsstaat onder druk? In ieder geval is de discussie over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat geleidelijk van karakter veranderd. Men kan zelfs stellen dat we momenteel aan het begin staan van de derde ronde van het debat over dit onderwerp.

In de eerste ronde richtte de kritiek zich vooral op de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat. In de jaren zeventig en tachtig liep het beroep op de sociale zekerheid sterk op, resulterend in exploderende collectieve uitgaven, stijgende belastingen en sociale pre-

mies en desalniettemin een oplopend financieringstekort. De collectieve uitgaven stegen in Nederland van 4,6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 1973 naar 62 procent in 1983. Een klein begrotingsoverschot van 0,5 procent van het bbp sloeg in deze periode om in een tekort van bijna zes procent. Voortgaan op dezelfde weg zou betekenen dat een financiële crisis onontkoombaar was. De enige manier om het overheidsbudget weer op orde te krijgen leek dan ook om fors het mes te zetten in de sociale uitgaven. Daarom verlaagde het eerste kabinet-Lubbers in 1984 alle uitkeringen en de ambtenarensalarissen met drie procent — nog altijd een unieke maatregel — en bevroor gedurende de rest van de jaren tachtig de uitkeringen. Dit beleid slaagde er wonderwel in de sociale uitgaven weer beheersbaar te maken. De sociale uitkeringen daalden als percentage van het bbp van 19,4 in 1982 naar 16,4 in 1989. Het beleid was echter veel minder succesvol in het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid. Het aantal mensen dat afhankelijk was van een sociale uitkering nam tussen 1983 en 1990 zelfs nog met 400 duizend toe tot bijna vier miljoen. De acute financiële problemen mochten dan zijn bedwongen, het structurele probleem van een grote uitkeringsafhankelijkheid was nog niet veel dichter bij een oplossing gekomen.

Dit werd scherp gesignaleerd in het invloedrijke rapport *Een werkend perspectief* dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

33

Over de auteur Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en redacteur van *S&D*. Hij is tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen).

(WRR) in 1990 uitbracht. Hierin constateerde de raad dat niet de hoge werkloosheid de achilleshiel was van het Nederlandse sociaal-economische bestel, maar de lage arbeidsparticipatie. Die was mede het gevolg van het passieve karakter van het sociale stelsel, dat mensen onvoldoende stimuleerde (weer) aan het werk te gaan. Deze analyse stond centraal in de tweede

Esping-Andersen en Bos nemen nadrukkelijk afstand van de dominante beleidsvisie van de afgelopen tien jaar

ronde van verzorgingsstaatkritiek in de jaren negentig. Het sociale stelsel was te veel gericht op inkomensbescherming en te weinig op activering en reïntegratie. 'Werk, werk en nog eens werk' werd het motto van de jaren negentig en van het eerste paarse kabinet dat in de periode 1994-1998 een hogere arbeidsparticipatie tot hoofddoel van zijn beleid maakte. Met succes, want Nederland stak in deze periode met een banengroei van driekwart miljoen (2,6 procent per jaar) de veel geroemde *job machine* van de Verenigde Staten naar de kroon. Zo succesvol was 'Paars' in het verhogen van de werkgelegenheid en het verminderen van de uitgaven voor sociale zekerheid, dat het een fundamentele herbezinning op de toekomst van de sociale zekerheid, die het aan het begin van zijn tweede kabinetsperiode had aangekondigd, halverwege afblies. Die leek eenvoudigweg niet meer nodig. Enkele jaren later bleek dit echter een illusie — bepaald niet de enige illusie van Paars-II. Toen de Nederlandse economie kort na de eeuwwisseling opnieuw in een recessie belandde, toonde de verzorgingsstaat zich heel wat minder recessiebestendig dan het paarse kabinet had gemeend. Voor de kabinetten-Balkenende was dit aanleiding om het stelsel van sociale zekerheid opnieuw op de schop te nemen. De afgelopen jaren

resulteerde dit in een herleving van de discussie over de grondslagen van de sociale zekerheid. De financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat is in deze discussie opnieuw een belangrijk element, zij het dat de zorgen daarover nu vooral voortkomen uit de vergrijzing van de bevolking.

Een duidelijk verschil met de eerdere rondes van verzorgingsstaatkritiek is echter, dat er in deze derde ronde ook aandacht is voor aspecten waarin de bestaande verzorgingsstaat tekortschiet. Duurzame houdbaarheid van de verzorgingsstaat vraagt niet alleen om een verhoging van de doelmatigheid door uitkeringsaanspraken te beperken en de arbeidsparticipatie te verhogen, maar ook om een grotere doeltreffendheid, door de sociale bescherming uit te breiden tot 'nieuwe' risico's, die tot nog toe niet of onvoldoende door collectieve arrangementen worden gedekt. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan 'risico's' die samenhangen met de combinatie van arbeid en zorg en met investeringen in de eigen *employability*. Geleidelijk aan wordt erkend dat faciliteiten als kinderopvang, ouderschaps-, zorg- en studieverlof, die lange tijd als een privé-aangelegenheid werden beschouwd, ook maatschappelijk van belang zijn. Juist in een vergrijzende en ontgroenende samenleving is het een algemeen belang dat burgers — mannen én vrouwen — in staat zijn een beroeps carrière te combineren met het opvoeden van kinderen en gedurende hun loopbaan gelegenheid hebben om te investeren in hun toekomstige productiviteit, zodat zij langer een productieve bijdrage kunnen leveren aan de economie.

DEEL VAN DE OPLOSSING

De bijdragen van de Deense socioloog Gøsta Esping-Andersen en van PvdA-leider Wouter Bos aan dit nummer vormen een uitstekende illustratie van deze nieuwe visie op de verzorgingsstaat van de toekomst. Beiden wijzen op het grote belang van een verschuiving in de aard van de collectieve voorzieningen. Hun stelling dat de bestaande verzorgingsstaat teveel gericht is op inkomensbescherming voor 'traditionele'

groepen op de arbeidsmarkt — lees: mannen van middelbare leeftijd met een vaste voltijd-baan — verschilt niet wezenlijk van de kritiek die sinds de jaren negentig gemeengoed is. Maar hierin zien zij niet zozeer redenen om uitkeringsaanspraken in te perken en te bezuinigen op de sociale zekerheid, maar om het zwaartepunt te verschuiven naar publieke voorzieningen die tevens een investering in de toekomst van de samenleving zijn. Door de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen — via gesubsidieerde kinderopvang en ruime regelingen voor ouder-schaps- en zorgverlof — zullen meer vrouwen in staat zijn te (blijven) participeren in betaalde arbeid en zou bovendien het geboortecijfer weer kunnen stijgen, hetgeen op langere termijn in een minder ‘vergrijsde’ bevolking zal resulteren.

Hiernaast zijn speciale maatregelen gewenst om kansarme groepen meer kans op werk te bieden. Ten slotte is het gewenst dat werkenden later het arbeidsproces verlaten, wat niet alleen om beperking van regelingen voor vervroegde uittreding vraagt, maar ook om investeringen in de arbeidscapaciteit van ouder wordende werknemers. Esping-Andersen wil ook de pensioenleeftijd zelf verhogen, waar Wouter Bos denkt te kunnen volstaan met het stimuleren van de arbeidsdeelname van ouderen onder 65 jaar. Kinderopvang, verlofregelingen, reïntegratie-inspanningen en scholing, die meestal als consumptieve overheidsuitgaven worden beschouwd en dus als een ‘last’ voor de economie, zijn in deze visie primair investeringen. Aangezien bij investeringen de kost per definitie voor de baat uitgaat, kan en mag het hoofddoel niet zijn om de publieke uitgaven te beperken. ‘Waarom omvang er niet toe doet...’ luidt dan ook de oorspronkelijke ondertitel van Bos’ speech.

Op dit punt nemen Esping-Andersen en Bos nadrukkelijk afstand van de dominante beleidsvisie van de afgelopen tien jaar, waarin het primair gaat om het beperken van uitkeringsaanspraken en het versterken van de activerende werking van het sociale stelsel op korte termijn. Zo zijn de afgelopen jaren de toetredingsdrem-

pels tot de werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verhoogd om de instroom in deze regelingen te beperken, en zijn uitkeringen verlaagd of bekort om uitkeringsontvangers te stimuleren weer snel aan het werk te gaan. Ook de subsidies voor het creëren van eenvoudig en laagbetaald werk (zoals de Melkert-banen) die

Het lijkt onvermijdelijk dat de middengroepen een belangrijk deel van de lastenverzwaring voor hun rekening zullen moeten nemen

onder het eerste paarse kabinet werden ingevoerd, waren vooral gericht op de korte termijn, en boden werkzoekenden weinig perspectief voor de langere termijn.

Ogenschijnlijk deelt het zittende kabinet de opvatting van Esping-Andersen en Bos dat de verzorgingsstaat meer een investeringskarakter moet krijgen. Immers, de levensloopregeling — het enige echt vernieuwende element in de hervormingsagenda van het kabinet-Balkenende II — heeft mede tot doel dat mensen investeren in hun toekomstige arbeidsvermogen. In ieder geval benadrukt CDA-ideoloog en Netspar-directeur Lans Bovenberg telkens weer dat een zekere ontlasting van drukbezette tweeverdieners in het ‘spitsuur’ van hun leven en de mogelijkheid om scholingsverlof op te nemen ertoe kunnen bijdragen dat mensen op latere leeftijd langer doorwerken en productiever blijven. In de kabinetsvisie gaat het hierbij echter primair om een individuele verantwoordelijkheid. Iedereen moet sparen voor zijn eigen verlof. Dat zal in de praktijk waarschijnlijk leiden tot grote verschillen tussen mannen en vrouwen en tussen hoge en lage inkomensgroepen, hetgeen traditionele scheidslijnen eerder zal bestendigen dan doorbreken. Bovendien zullen mensen bij hun keuzen geen rekening houden met mogelijke posi-

tieve of negatieve effecten voor de maatschappij als geheel (al biedt de levensloopregeling wel een extra fiscale stimulans indien men deze gebruikt voor ouderschapsverlof).

De verzorgingsstaat benaderen als een collectief investeringsproject heeft voor sociaal-

Een meerderheid van de Nederlandse bevolking stelt zeer veel prijs op de voorzieningen van de verzorgingsstaat

democraten ongetwijfeld veel aantrekkelijks. Zeker niet het geringste voordeel is dat de verzorgingsstaat niet langer als het probleem maar juist als een deel van de oplossing wordt gezien. Nadat er zolang in zorgelijke termen over ons sociale stelsel is gesproken, zou het een verademing zijn als het eindelijk weer eens als iets positiefs, iets waarop we trots kunnen zijn, wordt gezien. Na een kwart eeuw van bijna onafgebroken bezuinigingen biedt het de kiezers bovendien weer perspectief op vooruitgang en verbetering op sociaal gebied. Wouter Bos hamert er dan ook op (bijvoorbeeld in zijn boek *Dit land kan zoveel beter*) dat de verzorgingsstaat er niet alleen is voor de zwakkeren, voor de 'onderkant' van de samenleving, maar ook voor de middengroepen. Alleen op die manier zal het maatschappelijk draagvlak voor een brede en dure verzorgingsstaat in stand blijven.

36

DE PRIJS BETALEN

Het lijkt haast te mooi om waar te zijn. En misschien is het dat ook wel. De crux zit hem in de keuze voor 'een verschuiving van consumptie naar investeringen' en 'een verschuiving van het ondersteunen van mannen van middelbare leeftijd naar het ondersteunen van jonge kinderen (en hun moeders)', zoals Bos in 'Lessen uit het Noorden' stelt. Een dergelijke verschuiving

kan twee dingen betekenen. Men kan evenveel aan consumptie en aan mannen van middelbare leeftijd blijven uitgeven en méér aan investeringen en aan jonge kinderen en hun moeders gaan besteden. Het relatieve gewicht van de laatste soort uitgaven zal dan toenemen, maar ook de totale collectieve uitgaven. Esping-Andersen kiest voor deze weg als hij stelt dat zijn voorstellen een groei van de publieke uitgaven met liefst 10 tot 12 procentpunten van het bruto binnenlands product impliceren. Hoewel Bos hierover minder duidelijk is, lijkt hij eerder de voorkeur te geven aan een andere verdeling van de huidige collectieve uitgaven (zie *Dit land kan zoveel beter*). Meer uitgeven aan investeringen en aan jonge kinderen en hun moeders betekent dan onvermijdelijk *minder* uitgeven aan consumptie en ten behoeve van mannen van middelbare leeftijd.

In beide gevallen vraagt de beoogde verschuiving een prijs. Ofwel zullen de collectieve lasten stijgen — ervan uitgaande dat een structurele verhoging van het financieringsstekort geen begaanbare weg is. De vraag is dan welke groepen deze lastenverzwaring moeten opbrengen. Ofwel zullen degenen die het meest profiteren van de huidige consumptieve overheidsuitgaven genoeg moeten nemen met minder publieke voorzieningen. Het ligt voor de hand om een relatief grote bijdrage te vragen van de hogere inkomensgroepen. Maar deze zijn eenvoudig te klein in getal om daarmee te kunnen volstaan. Het lijkt dan ook onvermijdelijk dat de middengroepen en in het bijzonder Bos' 'mannen van middelbare leeftijd' een belangrijk deel van de lastenverzwaring respectievelijk de vermindering van collectieve voorzieningen voor hun rekening zullen moeten nemen.

Het dilemma van hogere belastingen dan wel minder voorzieningen valt alleen te ontlopen als de verschuiving in collectieve uitgaven vanzelf besparingen op andere uitgaven of extra overheidsinkomsten oplevert. Immers, het kenmerk van investeringen is dat zij op termijn (maatschappelijke) baten genereren. Het zou echter voorbarig zijn om nu al uit te gaan van

maatschappelijke ‘inverdieneffecten’. Neem de extra uitgaven voor kinderopvang en ouderschapsverlof, die zowel een stimulans zijn voor de arbeidsparticipatie van vrouwen als voor een groter kindertal. Het is onwaarschijnlijk dat het aantal werkende vrouwen of het aantal uren dat zij werken hierdoor zo sterk toeneemt dat de extra belastinginkomsten die dit genereert de extra overheidsuitgaven compenseren. Voor zover deze voorzieningen resulteren in meer geboorten, zullen die de eerste twintig jaar alleen maar extra overheidsuitgaven opleveren — voor kinderbijslag en onderwijs — alvorens de nieuwe burgers gaan bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat. Ook van extra uitgaven voor de integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt mag men niet verwachten dat zij zichzelf terugverdienen. De vele evaluatiestudies naar de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid laten helaas een weinig rooskleurig beeld zien. De meeste arbeidsmarktmaatregelen blijken geen significant positief effect te hebben, laat staan dat zij zichzelf terugverdienen dankzij de besparingen op uitkeringen en extra belastinginkomsten.

Door het investeringskarakter van collectieve arrangementen te benadrukken, komt men gemakkelijk in de verleiding om collectieve uitgaven primair te beoordelen op grond van het verwachte toekomstige rendement. In dat geval zou men collectieve voorzieningen waarschijnlijk het beste kunnen richten op relatief kansrijke groepen. Een euro geïnvesteerd in een getalenteerde jongere uit een hogere sociale klasse levert de staat waarschijnlijk een hoger financieel rendement (in termen van toekomstige belastinginkomsten) op dan een euro die aan een probleemjongere uit een achterstandsgezin wordt uitgegeven. Als men collectieve voorzieningen al als investeringen wenst te

beschouwen, dan zou men deze in ieder geval moeten beoordelen op grond van een breed maatschappelijk rendement, zoals de gevolgen voor sociale uitsluiting en de gelijkheid van vrouwen en mannen. Maar dan dient men zich wel te realiseren dat er een prijs voor moet worden betaald. In feite gaat het dan toch gewoon om consumptieve uitgaven, die bij voorkeur uit de lopende (belasting)inkomsten dienen te worden gefinancierd.

TOEKOMSTPERSPECTIEF

There is no such thing as a free lunch, is een populair gezegde onder economen. Deze conclusie geldt ook voor een brede verzorgingsstaat die zowel de positie van de kansarmen verbetert als aan de middengroepen ten goede komt. Daar is op zichzelf niets mis mee. Uit tal van onderzoeken (onder meer van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de internet-enquête *21minuten.nl*) is gebleken dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking zeer veel prijs stelt op de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Zo bezien hoeft een sociaal-democratische partij er niet voor terug te deinzen om de kiezers een programma voor te leggen waarin zij meer publieke voorzieningen belooft. Maar ook als zij aannemelijk kan maken dat de gehele samenleving daar op termijn baat bij heeft, zal zij, om geloofwaardig te blijven, moeten aangeven wie daarvoor de rekening gepresenteerd krijgt. Dat dit nog altijd een riskante strategie is, heeft Wouter Bos onlangs weer aan den lijve ondervonden na zijn pleidooi om ook gepensioneerden mee te laten betalen aan de AOW. Vergeleken met het alternatief — nog een decennium van voortgaande bezuinigingen op het sociale stelsel — biedt deze benadering echter een veel aantrekkelijker toekomstperspectief.