

# Noodzakelijk Links\*

Bas Jacobs, Frank Kalshoven en Paul Tang<sup>†</sup>

*Socialisme en Democratie*, Nr. 10/11, Oktober 2003.

## Samenvatting

Vier maatschappelijke trends jagen de prijs van sociale gelijkheid en collectieve voorzieningen omhoog en vergroten tegelijkertijd de maatschappelijke behoefte aan herverdelende instituties: vergrijzing, technologische ontwikkelingen, toenemende internationale mobiliteit en grotere heterogeniteit van de samenleving. Elke politieke partij die sociale gelijkheid en collectieve voorzieningen belangrijk vindt, zal de conclusie moeten trekken dat instituties anders georganiseerd moeten worden. Hervorming zal gericht moeten zijn op het bestrijden van ondoelmatigheid in de collectieve sector en het verbeteren van de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Om dit laatste te bereiken moet de overheid meer informatie gebruiken en specifiek beleid voeren. De mogelijkheden voor specifiek beleid moeten worden verruimd door betere benutting van het overheidsinstrumentarium. Waar het verder verbeteren van de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid onmogelijk is, dwingen de maatschappelijke trends tot een keuze voor doelmatigheid. We werken de consequenties voor verschillende beleidsterreinen uit.

---

\*De auteurs danken Lans Bovenberg en Casper van Ewijk voor commentaar en suggesties.

<sup>†</sup>Bas Jacobs is post-doc onderzoeker bij de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk medewerker bij het CPB, Frank Kalshoven is adjunct hoofdredacteur van De Volkskrant en Paul Tang is hoofd van de afdeling Internationale Economische Analyse bij het CPB. Alle auteurs wensen te benadrukken dat dit stuk op strikt persoonlijke titel is geschreven en de meningen niet noodzakelijkerwijze die van hun affiliaties weerspiegelen.

# 1 Inleiding

De overheid vervult een aantal belangrijke functies: het aanbieden van publieke goederen, het corrigeren van marktfalen, het verzekeren en het herverdelen van inkomen. Dit is wat we de linkse agenda noemen. Voor veel van de publieke voorzieningen en verzekeringen is vaak geen privaat alternatief omdat markten falen.

Aanbod van sommige publieke goederen zoals defensie, politie en justitie vloeien onmiddellijk voort uit het geweldsmonopolie van de overheid. Daarnaast biedt de overheid semi-publieke goederen aan om coördinatiefouten en monopolievorming in de private sector te voorkomen zoals infrastructuur en nutsbedrijven. De overheid biedt ook private goederen aan, zoals onderwijs, om ongewenste selectie- en uitsluitingseffecten te vermijden en ook arme mensen in staat te stellen zich te scholen. Verzekeringsmarkten falen om uiteenlopende redenen. Mensen kunnen zich niet (makkelijk) op private markten verzekeren tegen werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Zo is werkloosheid een macro-economisch risico, dat verzekeraars niet kunnen en niet willen afdekken. Daarentegen speelt bij arbeidsongeschiktheid het probleem van averechtse selectie: mensen met een relatief kleine kans op arbeidsongeschiktheid zullen van een verzekering afzien, zodat mensen met relatief hoge kansen overblijven en de premies hoog en vaak onbetaalbaar zijn. Mensen kunnen zich ook niet verzekeren tegen gebrekkige talenten of tekortschietende capaciteiten omdat het ongeluk van een gebrek aan talent al optreedt bij geboorte of zeer jonge leeftijd nog voordat verzekeringscontracten afgesloten kunnen worden. De Rawlsiaanse sluier van onwetendheid is opgetrokken. Daarom zal er altijd een vraag naar inkomensherverdeling bestaan van meer naar minder getalenteerde mensen.

Wij zullen in dit stuk betogen dat het realiseren van de ‘linkse agenda’ onder druk komt te staan door onvermijdelijke trends en ontwikkelingen: vergrijzing, technologische vooruitgang, individualisering en mondialisering. Deze trends veroorzaken enerzijds kostenstijging van publieke goederen en inkomensherverzekering/herverdeling, maar veroorzaken tegelijkertijd een toename van de vraag naar publieke goederen en herverdeling. Het linkse dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert. Het leidt bovendien tot een afkalvend politiek draagvlak voor de verzorgingsstaat omdat de overheid minder waar voor belastinggeld kan bieden.

We zullen voorts betogen dat verhoging van de effectiviteit van de overheid – meer waar voor belastinggeld – de enige uitweg uit het dilemma biedt.

Dat betekent dat beleid veelal specifiek in plaats van generieker zal moeten worden, dat er meer differentiatie wordt toegelaten en dat er zuiniger met overheidsmiddelen wordt omgesprongen. Alleen dan kunnen de zwakkeren blijven rekenen op voldoende inkomensondersteuning en publieke goederen zonder dat de middenklasse haar solidariteit met de zwakkeren te zwaar belast ziet.

Meer specifiek beleid vereist echter wel dat er door linkse partijen een groot aantal politieke taboes wordt geslecht: marktwerking of prestatieprikels voor publieke doelen, meer eigen risico's in sociale zekerheid en gezondheidszorg, meer differentiatie en eigen bijdragen in het onderwijs, het toepassen van sociaal-economische experimenten en maatschappelijke kosten-baten analyses om beleid te evalueren, minder verstorende belastingen (aanpakken subsidies op eigen huis en pensioen).

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 bespreken we een aantal belangrijke trends en ontwikkelingen. In paragraaf 3 concentreren we ons op het fundamentele dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. In paragraaf 4 geven we aan hoe aan het dilemma valt te ontsnappen. In paragraaf 5 passen we onze beleidsrichting toe op een aantal beleidsdossiers. In paragraaf 6 staan we kort stil bij wat politiek economische consequenties en in paragraaf 7 trekken we onze conclusies.

## 2 Trends

Vier maatschappelijke trends zetten, onbeïnvloedbaar door de overheid, de collectieve sector onder druk: vergrijzing, het toenemende belang van scholing, de internationale economische integratie en de toenemende heterogeniteit van de samenleving.<sup>1</sup> Als deze trends onverminderd doorzetten en de overheid inadequaat op de ontwikkelingen inspeelt, dreigt een doemscenario. De overheid ziet zich geconfronteerd met een steeds stijgende vraag naar herverdeling en collectieve goederen, maar de financiering hiervan wordt steeds moeizamer. In deze paragraaf schetsen we aard en omvang van de vier dominante maatschappelijke trends.

---

<sup>1</sup>De structurele trends in de economie zijn onderwerpen in een CPB-studie naar de toekomst van Europa. Hierin worden de trends uitvoeriger beschreven, zie De Mooij en Tang (2003).

## 2.1 Trend 1: Door vergrijzing dijt de collectieve sector uit

Onontkoombaar zal de Nederlandse bevolking ontgroenen en vergrijzen. Nu staan tegenover een 65-plusser vijf actieven (tussen 20 en 65). Tabel 1 laat zien dat deze verhouding – de afhankelijkheidsratio – zal oplopen van 1/5 in 2000 tot meer dan 2/5 in 2040. Nederland heeft hiervoor gedeeltelijk een voorziening getroffen: de pensioenfondsen zijn relatief goed gevuld.

Om twee redenen zal de vergrijzing de Nederlandse collectieve sector toch raken. Ten eerste dekken de pensioenfondsen niet alle toekomstige ouderdomsuitkeringen. De basis van het Nederlandse systeem is de AOW, waarbij werkenden door premieafdracht uitkeringen aan 65-plussers financieren. Naarmate de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden schever wordt, loopt de premielast onvermijdelijk op. Blijven voorzorgsmaatregelen uit (het afbouwen van de staatsschuld), dan stijgt de premielast voor welvaartsvaste AOW-uitkeringen van 4,7 procent van het nationaal inkomen in 2002 tot 9,0 procent in 2040.<sup>2</sup>

Ten tweede stijgen de zorguitgaven aanzienlijk omdat de zorgbehoefte van ouderen hoger is dan die van jongeren. Het CPB berekent een uitgaavenstijging van 7,0 procent van het bruto binnenlands product in 2000 tot 10,6 procent in 2040. Deze stijging is een gevolg van de demografische ontwikkelingen maar ook van hogere kosten per patiënt. Zo'n kostentoeename is onvermijdelijk, mede omdat de productiviteit in de zorg langzamer stijgt dan in de rest van de economie terwijl de lonen gelijke tred houden (Baumol's ziekte). Baumol's ziekte slaat overigens niet alleen in de zorg toe, maar in de hele collectieve sector.

Naast deze twee verontrustende zekerheden, veroorzaakt vergrijzing nog een aantal risico's. Ten eerste kan het rendement op pensioenbeleggingen wel eens tegenvallen. De neergang van de beurzen in 2002 illustreert de kwetsbaarheid van pensioenfondsen voor een lager rendement. Ten tweede, arbeid wordt schaarser in een vergrijzende samenleving. Dit gaat gepaard met loonstijgingen. Dit is de keerzijde van een dalend rendement op pensioenbesparingen. Het wordt daardoor moeilijker voor pensioenfondsen om de pensioenuitkeringen, die nog steeds veelal worden opgebouwd via eindloonstelsels, te indexeren aan de loonontwikkeling. Door minder werkenden ten

---

<sup>2</sup>Het voorkomen van premiestijging door het aflossen van de staatsschuld vereist de komende 25 jaar een structureel financieringsoverschot van 1 à 1,5 procent, zie CPB (2000, 2003).

Tabel 1: Vergrijzing in Nederland

	2000	2020	2040
Afhankelijkheidsratio	22	32	43
65-plussers,% van de beroepsbevolking			
uitgaven aan AOW	4,7	6,8	9,0
% van bruto binnenlands product			
uitgaven aan zorg	7,0	8,6	10,6
% van bruto binnenlands product			

Bron: CPB (2000).

opzichte van pensioenontvangers versmalt de premiebasis waardoor onvoorziene schokken bovendien moeilijker via premieaanpassingen op te vangen zijn.<sup>3</sup>

De eerste trend, vergrijzing, leidt per saldo onvermijdelijk tot een hogere vraag naar collectieve diensten (zorg) en vraagt ook om meer inkomensherverdeling (van jong naar oud). Valt het rendement op opgebouwd pensioenvermogen tegen, en stijgen de lonen van jongeren, dan wordt de vraag om inkomensherverdeling van jong naar oud nog sterker.

## 2.2 Trend 2: Technologie vergoot ongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolden

De arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden staat onder druk. In Angelsaksische landen komt dit tot uitdrukking in toenemende loonongelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolden, in continentaal Europa in hoge werkloosheid. Minimumlonen en relatief hoge uitkeringen verhinderen in Europa loondaling; in plaats daarvan verdwijnen laaggeschoolden van de arbeidsmarkt.

De positie van laaggeschoolden zal de komende jaren verslechteren hoewel tegelijkertijd de beroepsbevolking beter is geschoold. De groei van het relatieve aanbod van hooggeschoolden (= aantal hooggeschoolden gedeeld door aantal laaggeschoolden) neemt af van 5,5% per jaar in de jaren 70-79, naar 4,0% per jaar in de jaren 80-89 tot 3,5% in de jaren 90-96, zie ook tabel 2. Doordat er zo'n sterke toename is geweest in het opleidingspeil van de beroepsbevolking zijn de beloningsverschillen tussen hoger en lager opgeleiden gemiddeld iets afgenomen: hoger opgeleiden zijn minder schaars

<sup>3</sup>Zie ook Bovenberg (2002a).

Tabel 2: Jaarlijkse groeivoeten van de relatieve lonen en het relatieve aanbod van hooggeschoolden

	Loon	Aanbod	Loon bij constant aanbod
1970-1979	-0,5	5,5	3,4
1980-1989	-1,5	4,0	1,4
1990-1996	-0,4	3,5	2,1

Noot: Hooggeschoolden hebben HBO of WO doorlopen. Loon bij constant aanbod is niet waarneembaar maar is afgeleid met de veronderstelling dat substitutie-elasticiteit tussen beide groepen 1,4 bedraagt. Bron: Jacobs (2004).

geworden en lager opgeleiden schaarser. Hierdoor is de loonverhouding – het bruto (uur)loon van een hooggeschoolde ten opzichte van het bruto uurloon van een laaggeschoolde – de afgelopen decennia gedaald met 1,1 % per jaar. Deze betrekkelijk geringe afname van de inkomensongelijkheid wijst op een zeer sterke verschuiving in de arbeidsvraag naar hooggeschoolden. Zonder de toename in het relatieve aanbod van hooggeschoolden zouden in Nederland de loonverschillen ook zeer veel groter zijn geworden, met gemiddeld zo'n 2% per jaar.

Voor de verklaring van die vraagverschuiving zijn twee kandidaten. Ten eerste de intensivering van de internationale economische integratie waardoor laaggeschoolden in rijke landen feitelijk concurreren met goedkope arbeid in arme landen. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat de toename in de handel tussen Noord en Zuid te beperkt is om de feitelijke vraagverschuiving ten koste van laaggeschoolden te kunnen verklaren. De tweede kandidaat is de technologische ontwikkeling, die door hooggeschoolden makkelijker wordt bijgehouden dan door laaggeschoolden, en eenvoudige arbeid bovendien overbodig maakt. Deze verklaring is echter ook niet altijd bevredigend. Zo zijn er tussen landen grote verschillen in uitkomsten bij gelijke technologische ontwikkeling.

Kan over de oorzaken dus verschil van opvatting bestaan, de trend van toenemende ongelijkheid is even duidelijk als zorgwekkend. De mogelijkheid is reëel dat de trend in Nederland de komende jaren versterkt doorzet. Ten eerste omdat de groei van het aandeel van hooggeschoolden in de Nederlandse beroepsbevolking stukt, waardoor een belangrijke tegenkracht wegvalt.<sup>4</sup> Ten tweede omdat door toenemende internationale integratie de positie van vak-

<sup>4</sup>Zie Jacobs (2004).

Tabel 3: Nederlandse exporten en (stand van) directe investeringen in het buitenland

	1980	1990	2000
Exporten	52,5	54,1	67,3
% van bruto binnenlands product			
directe investeringen	26,6	35,0	82,4
% van bruto binnenlands product			

Bron: DNB en CPB.

bonden verzwakt; het tegengaan van ongelijkheid tussen werkenden wordt steeds moeilijker.

Door de toenemende inkomensongelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolden neemt de maatschappelijke behoefte aan inkomensherverdeling toe. Om het inkomen van beide groepen niet te ver uiteen te laten lopen, moet de herverdeling door premies, belastingen en uitkeringen toenemen.

### 2.3 Trend 3: Meer welvaart maar minder belasting door internationale economische integratie

Nationale economieën verknopen, handelsrelaties worden intensiever. De internationale economische integratie wordt krachtig gestimuleerd door het stelselmatig dalen van transport- en communicatiekosten, en door het afbreken, via internationale afspraken, van kunstmatige barrières voor grensoverschrijdende handel. Als gevolg hiervan is de openheid flink toegenomen, zoals tabel 2.3 ook laat zien. Terwijl in 1980 de exporten 52,5 procent van de binnenlandse productie waren, bedroegen zij in 1990 54,1 procent en in 2000 67,3 procent. In combinatie met vrij(gemaakt) kapitaalverkeer verschaft deze openheid bedrijven de mogelijkheid de productielocatie te kiezen die de gunstigste omstandigheden biedt. Bedrijven maken hiervan volop gebruik. De directe investeringen in het buitenland groeiden de laatste decennia veel harder dan de export. In 1980 besloeg de stand van deze investeringen 26,6 procent van de binnenlandse productie, maar dat steeg in 1990 tot 35,0 procent en in 2000 tot 82,4 procent.

Naar verwachting zet de integratietrend onverminderd door. Verdere toepassing van ICT-technologie zal transport- en communicatiekosten verder verlagen. Bovendien is de internationale handel, met name die in landbouwproducten en in diensten, nog aan flinke beperkingen onderhevig. In de

context van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Europese Unie (EU) wordt onderhandeld over het wegnemen hiervan. Hetzelfde geldt voor het wegnemen van de resterende beperkingen voor vrij verkeer van kapitaal.

De internationale integratie biedt belangrijke economische voordelen, zeker aan een kleine economie als de Nederlandse. Landen specialiseren zich, maken optimaal gebruik van schaalvoordelen en genieten tegelijkertijd van een toegenomen variëteit in het aanbod van producten en diensten. Bovendien stroomt kapitaal naar de plekken waar het verwachte rendement het hoogst is. Zonder internationale integratie zou de gestage welvaartsgroei in geïndustrialiseerde landen in de naoorlogse periode ondenkbaar zijn geweest.

Het belangrijkste nadeel van vrij verkeer van goederen en kapitaal is dat het concurrentie tussen overheden in de hand werkt. Overheden proberen bedrijven aan te trekken door hen gunstige omstandigheden te bieden, bijvoorbeeld door grond (te) goedkoop aan te bieden of door (te veel) te investeren in infrastructuur. Bovendien kunnen internationale bedrijven makkelijk met papieren winsten schuiven en nationale belastingdiensten tegen elkaar uitspelen. Dit zet de belastingopbrengsten onder druk. Niet toevallig zijn de statutaire tarieven van de vennootschapsbelasting in de groep van rijke landen aan erosie onderhevig. Nationale overheden lijken te zijn begonnen aan een ‘race to the bottom’. Vooralsnog heeft dit een beperkte invloed op de overheidsfinanciën omdat de lagere tarieven op een bredere grondslag van toepassing zijn. Maar als de concurrentie tussen overheden verhevigt, zal het staatsinkomen uit de winstbelasting dalen.

Binnen de Europese Unie speelt ook het vrije verkeer van personen een rol bij de dreigende uitholling van het vermogen tot belastingheffing, in dit geval op arbeidsinkomen. De concurrentie om hooggeschoolden kan het vermogen tot inkomensherverdeling (via een stelsel van progressieve belastingen) uithollen.

## **2.4 Trend 4: Een heterogenere samenleving: individualisering en migratie**

De samenleving is in de loop der jaren minder overzichtelijk, heterogener geworden. De variëteit van samenlevingsvormen neemt sterk toe; mensen hebben meerdere malen langdurige relaties, wonen wel of niet samen, hebben wel of geen kinderen. Er zijn nu vele levensvormen te onderscheiden: van klassieke kostwinnershuishoudens tot stellen met LAT-relaties, van alleen-



Tabel 4: Nederlandse arbeidsmarktkenmerken

	1985	1990	1995	2000
deeltijdbanen	29,3	33,8	40,1	42,3
% van totaal				
flexibele banen	7,4	9,1	10,9	10,8
% van totaal				
WAO-ers tussen 34-55	43,9	42,8	48,4	50,0
% van totaal				

Bron: CBS.

staanden tot tweeverdieners en van de zelfstandige vrouwen met kinderen tot homo-stellen.

Bovendien verandert het vaste patroon van leren-werken-rusten sterk. Het heeft plaatsgemaakt voor individuele patronen waarin werken, zorg, leren en rusten elkaar afwisselen. Dit heeft te maken met steeds grotere deelname van, veelal hoogopgeleide, vrouwen aan het arbeidsproces; mannen werken steeds vaker (tijdelijk) in deeltijd. De arbeidsmarkt flexibiliseert door de opkomst van uitzendarbeid, deeltijd- en flexwerk. Tabel 2.4 laat het toegenomen relatieve belang van deeltijdbanen en flexwerk zien. Dit zorgt voor toename van transities in en uit het arbeidsproces.

De overheid probeert zich aan te passen. Hierbij past bijvoorbeeld het streven om het onderscheid tussen samenwonenden en gehuwden te laten vervallen. Ook probeert de overheid het onderscheid tussen vast en tijdelijk dienstverband te verkleinen. Maar de inrichting van de sociale zekerheid ademt nog steeds de geest van de jaren vijftig. Zo is nog steeds het laatstverdiende inkomen bepalend voor de uitkering. Voor een kostwinner, met de zorg voor vrouw en kinderen en de last van een hypotheek, is dit een prima vuistregel. Voor een individu daarentegen, dat niet alleen wil werken maar bijvoorbeeld perioden van zorg en werk wil afwisselen, het spitsuur van het leven wil ontlasten, een sabbatical wil opnemen of om-, her- of bijscholen, is deze regel een financieel obstakel. In en na de ‘werkloze’ periode is dit individu niet goed verzekerd (tegen arbeidsongeschiktheid of werkloosheid).

Belangrijker nog, is het afleiden van de hoogte van het pensioen van het laatstverdiende loon: dit leidt tot uitstoot van oudere werknemers uit het arbeidsproces. De productiviteit kan op latere leeftijd achteruitgaan. Omdat de hoogte van uitkeringen en met name pensioenen van het laatstverdiende loon afhankelijk is, is voor oudere werknemers demotie en een lager loon

moeilijk te accepteren. Werkgevers zoeken dan naar uiteenlopende manieren om die werknemers te laten afvloeien.

De toegenomen heterogeniteit heeft tot gevolg dat de sociale regelingen anders zijn gebruikt dan ooit is beoogd en zelfs dat die regelingen meer worden misbruikt. Zo zijn er mensen die niet willen werken maar tegelijkertijd wel een uitkering willen ontvangen. Zij passen niet bij het beeld van een kostwinners dat bij het ontwerp van de sociale zekerheid voor ogen stond. Terwijl kostwinners de verantwoordelijkheid voor een gezin hebben, kunnen deze mensen een gokje wagen, zeker als het toezicht door de overheid te wensen overlaat. Verder worden de redenen voor arbeidsongeschiktheid steeds diverser. Niet ongelukken op de werkplek maar psychische klachten zijn de meest voorkomende reden voor een WAO-uitkering. Zo laat tabel 2.4 zien dat het aandeel van de groep tussen 34 en 55 in de WAO is toegenomen. Het gaat hierbij vaak om werkende vrouwen, die duidelijk niet aan het profiel van de kostwinner voldoen.

Niet alleen individualisering, ook immigratie heeft de samenleving heterogener gemaakt. Immigranten doen vaker een beroep op de verzorgingsstaat. Door concentratie van sociaal-economische problemen bij etnische groepen (schooluitval, werkloosheid, verpaupering, etc.) neemt de druk op de verzorgingsstaat toe. Immigratie heeft daarnaast een ander manco van de huidige sociale zekerheid blootgelegd. Het stelsel is passief en gericht op het verstrekken van een uitkering. Hiermee heeft het huidige stelsel weinig tot niets bijgedragen aan de nu zo vurig gewenste integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving.

De individualisering en de aanwezigheid van migranten zijn niet terug te draaien. Het zijn belangrijke kenmerken van onze samenleving geworden, die zich in de toekomst nog verder verscherpen. De sociale zekerheid lijkt slecht op de toegenomen heterogeniteit van de samenleving in te spelen.

## **2.5 De vier trends tezamen: een somber scenario**

Als de vier trends zich onverminderd voortzetten, ziet de toekomst er somber uit. In dit scenario komen de collectieve arrangementen zwaar onder druk te staan. Aan de ene kant neemt het beroep op de overheid aanmerkelijk toe. Door de vergrijzing zal de vraag naar ouderdomsuitkeringen en gezondheidszorg explosief stijgen. Het gaat hier om vele procenten van het nationaal inkomen. Bovendien verslechtert de relatieve positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt. Voor een grote groep die zich niet door onderwijs en scho-

ling voldoende vaardigheden eigen heeft weten te maken, zal de beloning voor arbeid schamel zijn, terwijl de kans op werkloosheid hoog is. Hierdoor zal een tweedeling ontstaan. Door beide trends moet de publieke herverdeling via premies, belastingen en uitkeringen flink toenemen.

Aan de andere kant ziet de overheid de mogelijkheden afnemen om collectieve uitgaven te financieren en effectief te herverdelen. Internationale integratie wakkert beleidsconcurrentie tussen overheden aan en dwingt hen de belastingen te verlagen. Het gaat hierbij in eerste instantie om de vennootschapsbelasting, maar in de loop van de tijd ook om de inkomstenbelasting. Om de overheidsuitgaven op peil te houden zullen andere belastingen omhoog moeten. Het economische draagvlak hiervoor is echter beperkt. Hogere lasten zullen ontwijkend, ongewenst gedrag in de hand werken. Verder worden door de toenemende heterogeniteit in de samenleving de sociale regelingen in toenemende mate anders dan bedoeld en zelfs oneigenlijk gebruikt. Het gevolg is dat het sociale stelsel minder effectief wordt: bij eenzelfde omvang van de herverdelende uitgaven biedt het minder bescherming tegen onzekerheid en biedt het de sociaal-economisch zwakkeren minder inkomenssteun. Het leidt wel tot grote inkomensoverdrachten maar met name tussen diegenen die de overheidssteun eigenlijk niet nodig hebben.

Het sombere scenario veronderstelt dat de samenleving krampachtig probeert de huidige arrangementen overeind te houden, totdat er geen andere uitweg lijkt dan het afslanken van de welvaartstaat. Links conservatisme zal geen stand houden, maar is een kopie van het Amerikaans kapitalisme de enige uitweg? In elk geval is er geen makkelijke uitweg. Om dat te begrijpen schetsen we in de volgende paragraaf het spanningsveld waarin de politiek moet opereren.

### **3 Een links dilemma: sterk is niet meer sociaal**

In de jaren vijftig en zestig begint Nederland aan het opbouwen van de welvaartstaat. Er komen collectieve verzekeringen en voorzieningen die de armoede bestrijden. Het stelsel behoedt burgers voor inkomensverlies door uiteenlopende risico's: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, overlijden van een partner of ouder. Bovendien verkleint een stelsel van (progressieve) inkomstenbelastingen en uitkeringen schokken in besteedbaar inkomen. Inko-

mensbescherming stelt mensen ook in staat meer risico's te aanvaarden: het starten van een eigen bedrijf, het volgen van een studie, de aankoop van een eigen huis en het wisselen van baan. Tegenover het grotere risico staat ook een hoger rendement. Sociale bescherming door een stelsel van collectieve verzekeringen draagt dus tevens bij aan een sterkere economie.<sup>5</sup>

Naast sociale bescherming wordt gewerkt aan verruiming van sociale mogelijkheden. Sommige groepen stuiten op culturele blokkades om hun talenten te ontplooien, bijvoorbeeld vrouwen. Andere groepen worden tegengehouden in hun ontwikkeling door economische ongelijkheid. Sociaal-economische achtergrond is in de naoorlogse jaren nog vaak bepalend voor opleidingskeuzen. Het opheffen van blokkades en het streven naar emancipatie dragen bij aan een sterke economie als individuen hierdoor hun talenten beter kunnen aanwenden.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de samenleving flink veranderd. Feitelijk is de oorspronkelijke linkse agenda voor een belangrijk deel gerealiseerd. Individen zijn bij het maken van keuzes onafhankelijker van hun achtergrond geworden. Volgens CPB/SCP (2000, p.25) is er bij meer dan 80% van de bevolking geen sprake meer van welke achterstand dan ook. Inmiddels gaat het sociaal-economische beleid vooral om het opheffen van de achterstand van een relatief gering deel van de bevolking ten opzichte van een grote, relatief welvarende, middenklasse. Tegelijkertijd zijn door de economische depressie en oplopende werkloosheid in het begin van de jaren tachtig de schaduwzijden van een uitgebreide welvaartstaat aan het licht gekomen.

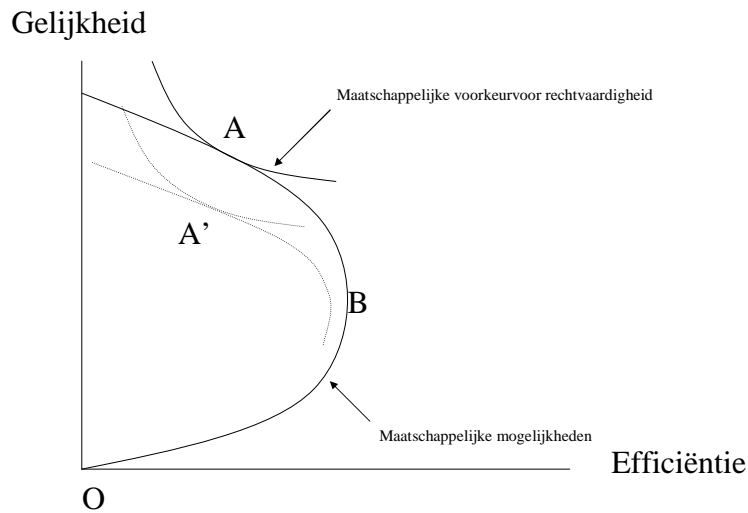
Figuur 1 brengt deze sociaal-economische ontwikkeling in beeld. De curve laat verschillende combinaties van doelmatigheid en rechtvaardigheid zien. In de jaren vijftig en zestig gingen meer rechtvaardigheid en meer doelmatigheid hand in hand. Blokkades tot het ontplooien van talent werden weggenomen. Bovendien zorgden collectieve sociale regelingen dat riskantere investeringen konden plaatsvinden: loop over de curve van O naar B. Echter, vanaf de jaren zeventig is een uitruil tussen sociale rechtvaardigheid en economische doelmatigheid ontstaan: loop over de curve van B naar A. De almaar uitgebreide collectieve regelingen en voorzieningen ontnamen de prikkel tot werk en werkten per saldo negatief op de economie uit.

Dat collectieve regelingen en voorzieningen de economische productiviteit verminderen, wil niet zeggen dat ze niet wenselijk zijn. Punt A in de figuur, met een lagere productiviteit maar meer gelijkheid, kan te prefere-

---

<sup>5</sup>Zie Sinn (1995).

Figuur 1: Afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid



ren zijn boven een punt B, waarbij de productiviteit maximaal is. Punt A is kenmerkend voor een samenleving die kiest voor inkomensherverdeling en het daaruit resulterende inkomensverlies accepteert. Gevolg is wel de samenleving deze uitruil niet kan ontlopen. De discussies over de gebruikelijke beleidsinstrumenten niveau en duur van uitkeringen, inkomstenbelastingen, de toegankelijkheid van zorg en onderwijs lopen steevast uit op een tegenstelling tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.<sup>6</sup>

De vier in paragraaf 1 geschetste trends zullen deze discussies niet eenvoudiger maken: de maatschappelijke mogelijkheden om doelmatigheid en rechtvaardigheid te combineren zullen verslechteren. In de figuur is dit zichtbaar: de curve roteert naar links en schuift naar binnen. De oorspronkelijke keuze, weergegeven door punt A, is niet langer te handhaven. Bovendien gaat eenzelfde toename in inkomensgelijkheid gepaard met een groter verlies in productiviteit. De nieuwe keuze wordt dan mogelijk een punt als A', waarbij de samenleving zowel doelmatigheid als rechtvaardigheid heeft moeten inleveren. In alle hevigheid komt de uitruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid naar voren: moeten we noodgedwongen collectieve regelingen

<sup>6</sup>Atkinson (1995).

en voorzieningen opofferen ten gunste van meer productiviteit en een hoger gemiddeld inkomen?

## 4 Oorsprong van het dilemma

De fundamentele oorzaak van het dilemma tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid is dat de overheid gebrekkige informatie heeft over iemands werkelijke sociaal-economische talent.<sup>7</sup> De overheid weet niet precies wie de zwakkeren en pechvogels zijn en baseert zich daarom op benaderingen. De hoogte van iemands inkomen bijvoorbeeld – ijkpunt voor belastingheffing, uitkeringsrechten en zo verder – , weerspiegelt tot op zekere hoogte de talenten waarmee hij werd geboren en het gelukkige en ongelukkige toeval dat hem sindsdien overkwam. Maar inkomen is een onvolkomen benadering; het lage inkomen kan het gevolg zijn van een gebrek aan talenten of een ongelukkig toeval – de overheid schiet terecht te hulp –, maar het is ook denkbaar dat iemand kiest voor een laag inkomen, bijvoorbeeld door weinig uren te werken – de overheid helpt terwijl daarvoor geen reden is en schaadt onbedoeld het productieve vermogen van de economie.

De uitruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid doet zich ook voelen bij de productie in de collectieve sector. Garandeert de publieke voorziening van bijvoorbeeld zorg en onderwijs enerzijds algemene toegankelijkheid (de rechtvaardigheid is gewaarborgd), anderzijds is collectieve voortbrenging vaak minder kosteneffectief dan private productie (doelmatigheid wordt geweld aangedaan). Ook hier speelt gebrekkige informatie de overheid parten: zij mist de voor doelmatige productie benodigde informatie over maatschappelijke voorkeuren, de optimale inrichting van publieke productie, de aansturing van overheidspersoneel, enzovoort.

Om de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid te verbeteren, zijn innovaties in de publieke sector nodig. De crux is dat de overheid meer informatie benut om haar geld beter te besteden. Dat betekent onder meer dat beleid specifiek moet worden en zich op beter afgebakende groepen moet richten. Ook moet de overheid meer informatie bij publieke voortbrenging benutten. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig geld verdwijnt naar groepen die op eigen kracht hun bestaan kunnen vormgeven en dat de voortbrenging van publieke goederen steeds duurder wordt. Niet alleen de noodzaak maar ook de mogelijkheden voor specifiek beleid nemen toe.

---

<sup>7</sup>Zie ook Mirrlees (1971).

Informatie- en communicatietechnologie stelt de overheid in staat rekening te houden met meer individuele of huishoudspecifieke karakteristieken, zoals leeftijd, opleiding, gezinssamenstelling en inkomen. Verder kan het de uitvoering verbeteren, zoals bij belastingen (elektronische aangifte), gemeenten (aanvragen van paspoorten via het internet), het verstrekken van uitkeringen, enzovoort.

Bij intensiever gebruik van informatie moeten drie kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste kunnen hierdoor de uitvoeringskosten toenemen, zowel voor de overheid (om de benodigde informatie te verzamelen) als voor de burger (om de benodigde informatie af te staan). Specifiek beleid kent ook beperkingen op grond van rechtsgelijkheid en privacy. Rechtsgelijkheid – gelijke behandeling in gelijke omstandigheden – beperkt de mogelijkheid te differentiëren. Privacy-bescherming kan, tot slot, een argument zijn om bepaalde informatie niet te gebruiken bij de uitvoering van overheidsbeleid.<sup>8</sup> Ondanks deze beperkingen kan de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid nog worden verbeterd.

## 5 Beleidsrichtingen

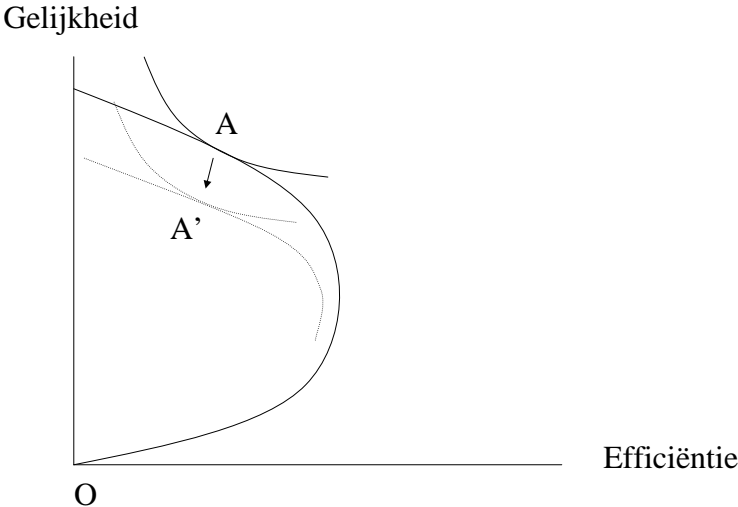
In reactie op de trendmatige verslechtering in doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn er zeker vier richtingen denkbaar. De eerste richting is feitelijk in het sombere scenario aan bod gekomen: als de overheid vasthoudt aan de bestaande regelingen en instituties, zal er - vroeger of later - geen andere mogelijkheid resteren dan het afslanken van de verzorgingsstaat. Zowel rechtvaardigheid als doelmatigheid zal achteruitgaan, omdat de maatschappelijke mogelijkheden om beide te combineren verslechteren. Bovendien verslechtert de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. In figuur 2 laten we zien dat het maatschappelijke evenwicht verschuift van A naar A'. Er is niet veel fantasie voor nodig om voor te stellen wat afslanken zou kunnen inhouden: ontkoppeling van lonen en uitkeringen, vergaande privatisering van zorg en onderwijs, afschaffen van inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie, enzovoort.

Er zijn andere richtingen denkbaar. Allereerst zijn er mogelijkheden om het bestaande overheidsinstrumentarium te verbeteren en X-inefficiëncies bij de overheid te bestrijden. Ten tweede kan de overheid nieuwe instrumenten

---

<sup>8</sup>Zie ook Bovenberg en Teulings (1996).

Figuur 2: Nachtwakerstaat





Tabel 5: Beleidsrichtingen

Motto	Motief	Actie	Voorbeelden
Gratis lunch	X-inefficiency wegwerken	Achterstanden opheffen	Integratie immigranten
		Verbeter fiscaal stelsel	Beperk aftrek pensioen en hypotheekrente
		Verbeter uitvoering overheid	Premieheffing werknemers-verzekeringen Bestrijding kartels en marktregulering
Specifiek beleid	Informatie gebruiken	Meer differentiatie	Differentiatie in WAO, onderwijs en sociale zekerheid
		Benchmarking	Prestatiecontracten politie, gezondheidszorg.
		Experimenten en evaluatie	Beleidsvaluatie onderwijs
		Decentraliseren	Discretionaire bevoegdheid lokale UVI's soc. Zekerheid
Mobiliserende overheid	Empowerment	Burgers in staat stellen	Differentiatie onderwijs
		hun eigen leven vorm te geven	Kortdurende, hoge uitkeringen Levensloopregeling
Nachtwakersstaat	Staken van activiteiten	Minder herverdeling	Ontkoppeling
		Minder overheid	Beëindigen huursubsidie e.d. Privatisering zorg, onderwijs en politie

ontwikkelen waardoor zij meer informatie benut en de maatschappelijke mogelijkheden voor doelmatigheid en rechtvaardigheid verbeteren. Ten derde kan de overheid bewust voor ‘empowerment’ kiezen en minder nadruk leggen op inkomensgelijkheid maar meer nadruk op gelijkheid van kansen. Hieronder bespreken we uitvoeriger de drie laatste beleidsrichtingen en geven aan waar verbeteringen denkbaar zijn. Hierbij sluiten de verschillende beleidsrichtingen elkaar niet (geheel) uit. In tabel 5 hebben we al een en ander schematisch weergegeven.

## 5.1 ‘Gratis lunch’

Ter vereenvoudiging hebben we tot nu toe aangenomen dat de overheid de mogelijkheden tot het combineren van doelmatigheid en rechtvaardigheid ten volle benut. Met andere woorden, zij kiest een punt op de maatschappelijke mogelijkheidscurve (MMC). Dit veronderstelt feitelijk dat de bestaande beleidsinstrumenten optimaal ingezet zijn. Dat hoeft niet het geval te zijn. Mogelijkheden voor een grotere doelmatigheid dan wel meer rechtvaardigheid kunnen onbenut blijven. In figuur 3 laten we zien dat de samenleving in dit geval zich in een punt als A' bevindt dat binnen MMC ligt. Het is mogelijk door betere inzet van instrumenten en instituties naar de MMC te springen, tot bijvoorbeeld A'': zowel doelmatigheid als rechtvaardigheid kunnen worden vergroot. Dit is een ‘gratis lunch’. Gek genoeg zijn opvallend veel voorbeelden te bedenken waarbij door beleid de uitruil tussen de doelmatigheid en rechtvaardigheid verbetert. Zo is de werkloosheid onder allochtonen nog altijd drie keer zo hoog als onder autochtonen. Dit is een situatie waarin sociaal beleid en een sterke economie nog steeds samengaan. Verder lijkt er nog te winnen door belastingen te verschuiven en schaarse publieke goederen en diensten van een prijs te voorzien.

### 5.1.1 Belastingen

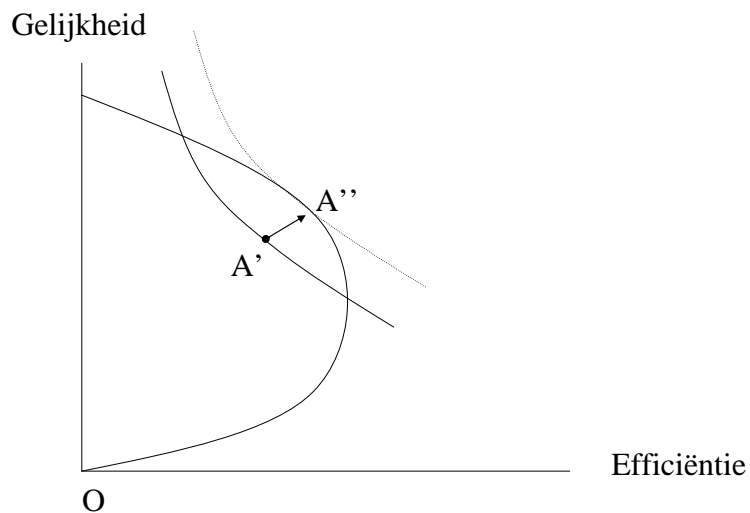
In het algemeen kunnen de belastingen beter niet te zwaar drukken op zogeheten mobiele grondslagen omdat deze belastingen sterke gedragsreacties uitlokken. Zo kunnen belastingen op winsten de bereidheid om te investeren sterk doen afnemen. Bovendien wordt een winstbelasting afgewenteld, bijvoorbeeld in de vorm van lagere lonen. Beter kunnen belastingen direct drukken op zogeheten immobiele factoren. Het gaat hierbij zeker niet alleen om arbeid maar ook om grond en huizen.

In het huidige belastingstelsel wordt niet elke grondslag voor belastingheffing volledig benut. De grootste versmalling van de belastinggrondslagen treden op door fiscale subsidies op het eigen huis (de hypotheekaf trek scheelt zo' n 7 mrd euro aan belastingopbrengst) en op pensioensparen.<sup>9</sup> Hierdoor zijn de belastingen op met name arbeidsinkomen hoger dan nodig is. Dit ontmoedigt mensen te participeren op de arbeidsmarkt en hard te werken. Deze

---

<sup>9</sup>In het laatste geval vloeien de fiscale subsidies voort uit het onbelast laten van pensioenfondsen en het verschil tussen het tarief waartegen pensioenpremies mogen worden afgetrokken en het tarief waartegen het pensioen wordt belast.

Figuur 3: ‘Gratis lunch’



fiscale subsidies leiden bovendien tot verstoringen op andere markten. Zo heeft de hypotheekaf trek bijgedragen aan de gekte op de huizenmarkt. Verder stelt Bovenberg (2002b) dat het fiscaal subsidieëren van het eigen huis en de pensioensparen de opbouw van menselijk kapitaal schaadt; menselijk kapitaal wordt op grote schaal te vroeg afgeschreven omdat mensen al ver voor hun pensioen van de arbeidsmarkt verdwijnen. Bovendien valt moeilijk vol te houden dat de subsidies op eigen huis en pensioensparen rechtvaardig zijn. Ze komen vaak onevenredig ten goede aan de hogere inkomens. Dertig procent van de rijkste huishoudens ontvangt zo'n 90 procent van de subsidies op het eigen huis.

Daarnaast worden ook andere belastinginstrumenten niet volledig benut. Dit is bijvoorbeeld het geval bij weggebruik. Het ‘beprijzen’ van weggebruik met een kilometerheffing helpt niet alleen om de belastingdruk op arbeid te verminderen maar is ook vaak doelmatig, om de vraag naar infrastructuur te reguleren. Een ander voorbeeld is het veilen van radiofrequenties. Met veilingen kunnen op zeer effectieve wijze monopoliewinsten van ondernemers worden afgeroomd. Veilingen zijn dus een zeer efficiënte manier om kapitaalinkomen uit monopoliewinsten te belasten.

Een denkbare beleidsrichting is dan ook om immobiele grondslagen te belasten: de (directe) belastingdruk kan verschuiven en schaarse goederen en diensten kunnen een prijs krijgen. Hiertoe moeten er wel een aantal politieke taboes worden geslecht: het eigen huis, het pensioen, kilometerheffing en het veilen van radiofrequenties.

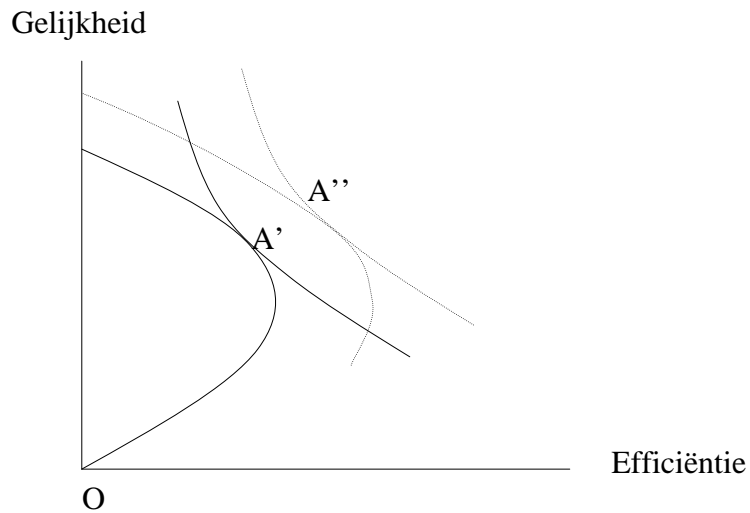
### **5.1.2 Premieheffing**

Nederland lijkt evenveel inkomensdefinities te kennen als er regelingen zijn. Zo garandeert elke uitvoeringsbureaucratie zijn eigen werkgelegenheid. Iets soortgelijk geldt voor het innen van collectieve middelen, waar de Belastingdienst en het UWV, de inner van premies voor werknemersverzekeringen, burgers en bedrijven om beurten met heffingen confronteren. Standaardisatie van het inkomensbegrip dat wordt gebruikt bij het toekennen van subsidies en het centraliseren van de inning van belastingen en premies leidt tot lagere uitvoeringskosten bij gelijkblijvende rechtvaardigheid – een gratis lunch.

### **5.1.3 Kartelbestrijding en marktregulering**

Machtsconcentraties bij bedrijven en gebrekkige regulering van markten zijn schadelijk voor de economische welvaart maar maken ook burgers het leven zuur, met name als ze over weinig middelen beschikken. Linkse partijen hebben vaak last van ‘anti-marktsentimenten’ en hebben daardoor weinig oog voor deugdelijk mededingingsbeleid en overheidsregulering van monopolistische sectoren. De voorbeelden waarin burgers worden gehinderd door machtsconcentraties zijn legio: banken en (ziektekosten)verzekeraars, notarissen, kabelexploitanten, elektriciteitsbedrijven, etc. Daarnaast zijn er voorbeelden van slechte overheidsregulering te geven: taxi’s, de NS, apothekers, makelaars, etc.. Er moet dus veel meer aandacht voor anti-kartelbeleid en regulering komen, zodat de overheid niet direct allerlei zaken in de publieke sfeer hoeft te trekken. De zwakkeren (maar niet alleen de zwakkeren) zijn dan in staat om meer grip te krijgen op hun eigen bestaan, zonder dat directe overheidsbemoeienis nodig is. Hier gaan doelmatigheid en rechtvaardigheid hand in hand.

Figuur 4: Specifiek beleid



## 5.2 Specifiek beleid

De afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid komt voort uit informatiegebrek van de overheid. Onduidelijk is vaak wie precies de pechvogels en de zwakkeren zijn. Zo hebben studenten een laag inkomen maar zijn ze zeker niet arm. Ook ontbeert de overheid vaak de informatie om publieke sectoren efficiënt aan te sturen. Alleen door haar informatiegebrek te verminderen kan de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verbeteren. In figuur 4 laten we zien dat door specifiek beleid de MMC naar buiten schuift. In plaats van punt A' wordt nu punt A'' mogelijk waarbij er meer doelmatigheid en meer rechtvaardigheid mogelijk is. De maatschappelijke mogelijkheden kunnen verbeteren door nieuwe instrumenten in te zetten.

### 5.2.1 Differentiatie

Voor publieke regelingen en diensten geldt vaak 'one size fits all'. Ze zijn even verfijnd en gedifferentieerd als een Mao-pak. Het is mogelijk bestaande regelingen te verfijnen – dat wil zeggen: meer differentiatie toe te staan – in bijvoorbeeld de WAO en het onderwijs. Door meer differentiatie kunnen

beleidsdoelstellingen effectiever gerealiseerd worden en levert elke belastinggulden meer op.

### **Differentiatie in de WAO**

Bij elke verzekering speelt het probleem van ‘moral hazard’, moreel gevaar. Door de verzekering gaat de verzekeringnemer zich anders, onvoorzichtiger gedragen. Om moreel gevaar te voorkomen zal de polis een eigen risico kennen of aan uitbetaling een bovengrens stellen. De verzekeringnemer zal zich dan voorzichtiger gaan gedragen.

Moreel gevaar is ook het kernprobleem bij de WAO; het is niet goed vast te stellen of er sprake is van oneigenlijk gebruik. De ene reden voor arbeidsongeschiktheid (kanker, rug) is beter verifieerbaar dan andere (psychische klachten). De gepaste uitruil zou daarom per risico, dat wil zeggen per ziektebeeld, kunnen verschillen. Een goed verifieerbaar risico kan beter verzekerd worden dan een slecht vast te stellen reden voor arbeidsongeschiktheid. Er is geen reden om uitkeringen voor mensen met slechte rug te verlagen vanwege een grote toestroom van (relatief jonge) mensen met vage psychische klachten.

### **Differentiatie in onderwijs**

De invoering van de basisvorming (eerste twee jaar van de middelbare school hetzelfde, alleen niveaus verschillen) en het VMBO (door samenvoeging van het LBO en de MAVO) ademen een sterke ‘middenschool’- gedachte. De toegenomen heterogeniteit van de samenleving zorgt voor een grotere variëteit van problemen (leerachterstanden, moeilijk leren, taalproblemen, enzovoort) én mogelijkheden van leerlingen. Terwijl de leerlingen gevarieerder worden, nemen de mogelijkheden van scholen af om op deze veranderingen in te spelen. Deze feitelijke beleidsrichting lijkt contrair: het is meer generiek beleid, terwijl het juist specifiek en meer gericht op doelgroepen zou moeten zijn.

#### **5.2.2 Benchmarking**

De overheid moet meer gebruik maken van onderlinge ‘concurrentie’ tussen overheidsdiensten. Juist omdat de overheid wil proberen zwakkeren en pechvogels een hand toe te steken, zou de uitvoering van publieke taken bijzondere aandacht moeten krijgen. Bovendien draagt een efficiënte uitvoering bij aan het politieke draagvlak voor collectieve voorzieningen. Helaas gaat dit nogal

eens mis. De Sociale Dienst in Amsterdam is daar een voorbeeld van. Het gevolg is dat fraude hardnekkig is, en minder tijd en middelen overblijven om sociale en economische armoede in de hoofdstad te bestrijden. De politie is ook een van die publieke diensten waar er nog volop ruimte voor verbetering is. Een vergelijking tussen Nordrhein-Westfalen en Nederland laat zien dat het ophelderingspercentage in Nordrhein-Westfalen drie keer zo hoog als in Nederland.

De uitvoering van publieke taken valt te verbeteren door de uitvoerders meer ruimte én sterkere prikkels te geven. Zij moeten de middelen krijgen om een publieke taak naar eigen inzicht naar behoren uitvoeren én moeten daarover verantwoording voor afleggen. Dat laatste kan op grofweg twee manieren. Ten eerste kunnen de gebruikers van overheidsdiensten meer macht krijgen. Denk aan de persoonlijk reïntegratie-budgetten voor arbeidsongeschikten of contracten tussen ziektekostenverzekeraars en ziekenhuizen. Dit komt meer op het organiseren van markten. Ten tweede, als directe concurrentie tussen aanbieders niet haalbaar is, kan de overheid de publieke diensten meer op prestaties beoordelen. Bijvoorbeeld, diensten kunnen worden uit- en aanbesteed (vuilnisophaal) of kunnen worden vergeleken met soortgelijke diensten in andere regio's (politie). Dit komt neer op een meer bedrijfsmatige aanpak bij (voorheen) publieke diensten.<sup>10</sup> Innovaties en experimenten op dit terrein moeten worden aangemoedigd.

### 5.2.3 Experimenten & evaluatie

Beleid zou in beginsel ook daadwerkelijk geëvalueerd moeten worden voordat het wordt geïmplementeerd. Momenteel zijn er teveel voorbeelden op te noemen van beleidsfalen omdat de effecten niet bekend waren of omdat dat beleidsevaluaties niet serieus werden genomen, zoals bij infrastructuur (Betuwelijn), het onderwijs (studiehuis, basisvorming, klassenverkleining), gezondheidszorg (medicijnenknaak), sociale zekerheid (Melkert-banen). Beleidsevaluaties moeten daarom veel serieuzer worden genomen.

Om vast te stellen of sociaal-economisch beleid daadwerkelijk effectief is, moeten, waar mogelijk, evaluaties naar medische snit plaatsvinden. Dat betekent dat door willekeurige (aselecte) toewijzing twee groepen mensen worden onderscheiden waarbij de ene groep onder het voorgestelde nieuwe regime valt ('treatment'-groep) en de ander niet wordt 'behandeld' (de placebo-groep).

---

<sup>10</sup>Zie ook Hilhorst (2001).

Vergelijking van beide groepen leert in hoeverre beleid effectief is.<sup>11</sup> Helaas worden beleidsexperimenten naar medische snit veelal tot taboe verklaard. PvdA-Kamerlid Marleen Barth merkte bijvoorbeeld eens op: “Kinderen zijn geen proefkonijnen”. Daarmee worden noties van rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid tot mythische proporties opgeblazen. Echter, de overheid kan deelnemers aan een experiment eenvoudig compenseren voor deelname. Dat kan niet bij een ‘nationaal experiment’.

‘CUMI-gelden’ zijn een mooi voorbeeld. Op dit moment krijgen scholen voor leerlingen met lager opgeleide ouders 1,25 keer zoveel geld als voor gangbare leerlingen en voor leerlingen met allochtone ouders 1,9 maal zoveel geld. De Rekenkamer (2001) concludeerde recentelijk dat niet is vast te stellen of dit beleid werkt. Oosterbeek (2001, p.11) stelt cynisch vast: “Dit komt niet doordat het uit de aard van de zaak onmogelijk is om het beleid te evalueren, maar door een gebrek aan echte interesse van de beleidsmakers (...).”

Beleidsbeoordelingen naar medische snit zijn niet altijd mogelijk. Zo bestaat voor de Betuwelijn geen controle-groep. In dat geval kan een maatschappelijke kostenbaten-analyse uitkomst bieden.

Overheidsbeleid moet zo veel mogelijk geëvalueerd worden voordat het op grote (nationale) schaal ingezet wordt. Hiermee worden drama’s in de uitvoering en teleurstellingen over effectiviteit voorkomen. Dit geldt voor alle overheidssectoren, zoals de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs, de politie en justitie.

#### 5.2.4 Decentraliseren

Benchmarking en experimenten impliceren een minder centralistische aanpak. Uitvoerders van publieke regelingen en producenten van publieke diensten hebben meer dan ambtenaren in Den Haag kennis van specifieke omstandigheden en oplossingen. Dit geldt ook voor lokale bestuurders. Door vooraf en centraal de beslissruimte voor uitvoerders, producenten en bestuurders in te perken, blijft deze kennis onbenut. Als specifieke informatie ongebruikt blijft,

---

<sup>11</sup>Overheden kunnen beter geen experimenten op vrijwillige basis doen c.q. toelaten. Verborgen karakteristieken van mensen zullen dan de beleidsevaluatie sterk bemoeilijken. Vrijwilligers voor een ‘treatment’ zullen over het algemeen anders zijn dan weigeraars. Er is wel gesuggereerd dat er geëxperimenteerd moet worden met regelarme scholen. Je leert hier bijster weinig van omdat de scholen die in aanmerking willen komen voor minder regels, andere scholen zijn dan de scholen die dat niet willen.



verslechtert de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Rechtsongelijkheid is overigens een veelgenoemde reden om huiverig voor decentralisatie te zijn; door decentralisatie worden mensen in vergelijkbare omstandigheden verschillend behandeld.

## **5.3 Mobiliserende overheid**

### **5.3.1 Empowerment**

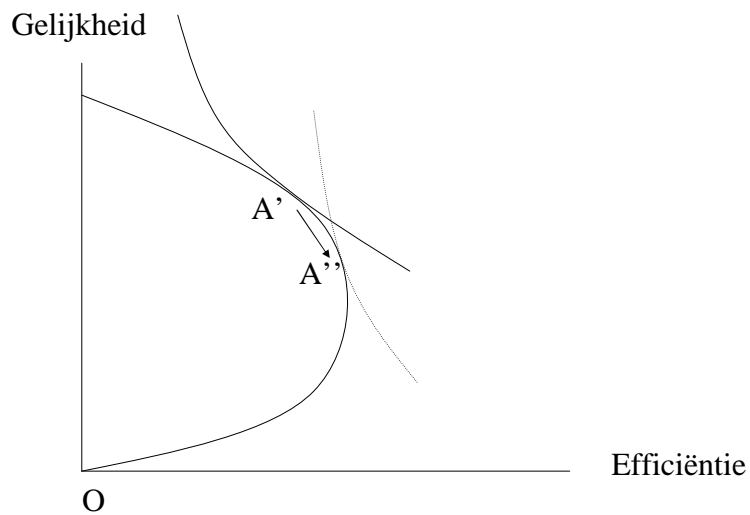
Een belangrijke doelstelling van sociaal-economische politiek, het emanciperen van individuen, is voor het overgrote deel gerealiseerd. Nederland bestaat voor het overgrote deel uit een middenklasse. Voor deze mensen geldt dat zij niet meer worden belemmerd door sociaal-economische obstakels. De massale emancipatie vermindert tegelijkertijd de noodzaak van grootschalige inkomensherverdeling (nu meer en meer tussen mensen van middengroepen) en het collectief aanbieden van private goederen als onderwijs en gezondheidszorg (om selectie en uitsluiting van middengroepen te voorkomen). Men kan zich afvragen in hoeverre het huidige aanbod van herverdeling en publieke voorzieningen nog aansluit bij de veranderingen in de samenleving. Iemands positie op de maatschappelijke ladder is steeds minder het gevolg van sociaal-economische achtergrond, maar steeds meer van eigen inzet en verdienste. Aangezien maatschappelijke uitkomsten steeds minder goed ongelijkheid van kansen weerspiegelt, zou de nadruk meer op gelijke kansen dan op gelijke uitkomsten kunnen komen te liggen. In figuur 5 hebben we deze situatie geschetst. Bij gegeven maatschappelijke mogelijkheden om gelijkheid en efficiëntie te combineren, krijgt de samenleving een grotere tolerantie voor inkomensverschillen. Dit vertaalt zich in het verschuiven van de maatschappelijke voorkeuren, en het nieuwe optimum verschuift van A' naar A".

Er zijn een aantal beleidsveranderingen denkbaar die goed aansluiten bij het uitgangspunt van gelijke kansen.

### **5.3.2 Differentiatie in hoger onderwijs**

Er bestaat maatschappelijk verzet tegen vormen van differentiatie in het hoger onderwijs ('topmasters'). Hier wordt aan het beginsel gelijkheid van kansen geweld gedaan: mensen met grotere talenten kunnen hun talenten niet ontplooiën want dat leidt tot ongelijkheid. Hier gaat rechtvaardigheid ten koste van emancipatie en doelmatigheid. Vrijwel altijd wordt ten onrech-

Figuur 5: Van gelijke inkomens naar gelijke kansen



te het argument van stal gehaald dat arme mensen niet kunnen studeren bij de invoering van topmasters. Dit is echter een kwestie van een slimme inrichting van de studiefinanciering met een sociaal leenstelsel zodat mensen met onvoldoende inkomen wel kunnen studeren (zie Jacobs, 2002). Verhoging van de subsidies aan het hoger onderwijs om mensen topmasters te laten volgen pakt averechts uit.<sup>12</sup>

### 5.3.3 Levensloopbenadering

In de levensloopbenadering van de sociale zekerheid kan meer verantwoordelijkheid voor inkomenszekerheid van de publieke sfeer naar de private sfeer worden overgeheveld, daar waar het gaat om de planning van studie en carrière, het krijgen van kinderen, het combineren van zorg en werk, enzovoort. Mensen worden vanaf hun jongste jaren verplicht om zelf te sparen. Indien

<sup>12</sup>Om inkomensongelijkheid te bestrijden kan de overheid beter een progressief belastingstelsel gebruiken dan mensen te belemmeren om te investeren in hun menselijk kapitaal. De averechtse effecten van progressieve belastingen op de vorming van menselijk kapitaal moeten dan wel gecompenseerd worden met onderwijssubsidies, zie Jacobs en Bovenberg (2002).

mensen werkloos worden of meer tijd nodig hebben voor zorg, studie of verlof, moeten ze eerst hun eigen spaarpot aanspreken. Als mensen aan het eind van hun werkzame leven geld overhouden, kunnen zij dat in de vorm van een pensioenuitkering opnemen. Op deze manier kan de overheid herverdeling met meer eigen verantwoordelijkheid combineren. Per saldo wordt het beroep op de overheid verminderd, beter ingespeeld op individuele behoeften en steun aan pechvogels en zwakkeren gericht.<sup>13</sup>

### 5.3.4 Hoge maar korte uitkeringen

Langdurende uitkeringen creëren afhankelijkheid. Nu kunnen mensen bijna een levenslang een bijstandsuitkering krijgen. Dit past slecht bij het idee van zelfredzaamheid en empowerment. Als een samenleving meer nadruk op dit idee legt, lijken kortdurende uitkeringen in combinatie met scholing en training geschikter. Bekend is dat kort voor de afloop van een uitkering de meeste tijd en energie in banenjacht wordt gestoken. Als bovendien de tijd waarin iemand een uitkering krijgt, wordt gebruikt om met hulp van de overheid te investeren in nieuwe kansen op de arbeidsmarkt, dan wordt de sociale zekerheid minder een vangnet en meer een trampoline.

## 6 Politieke economie

Linkse partijen maken zich traditioneel sterk voor een brede en toegankelijke collectieve sector. De redenering is dat het politieke draagvlak voor collectieve voorzieningen alleen in stand kan worden gehouden door breed toegankelijke voorzieningen waar niet alleen de kansarmen van profiteren maar ook de middenklasse. Echter, het onderscheid tussen wie betaalt en wie profiteert van de verzorgingsstaat wordt steeds scherper door alle genoemde trends van vergrijzing (jong-oud), technologische ontwikkelingen (hoog-laaggeschoold), individualisering (tweeverdieners-bijstandsmoeder) en mobiliteit (internationale bedrijfsleven/hooggeschoolden – dienstverlening/laaggeschoolden). Bij een te geringe prijs/kwaliteitsverhouding van publieke diensten en sociale voorzieningen en een groot beroep op de solidariteit van de middenklasse met de onderklasse, zal de middenklasse zich politiek afkeren van het publieke bestel. De gouden standaard om aan deze electorale val te ontsnappen

---

<sup>13</sup>De levensloopbenadering is daarom ook op te vatten als een vorm van specifiek beleid. Zie verder ook Bovenberg (2002b).

is om de efficiëntie van de overheid te vergroten. Alleen dan kunnen linkse partijen afkalving van politiek draagvlak voorkomen.

Echter, als dit niet of te beperkt mogelijk blijkt, dan zullen linkse partijen hoeder worden van een weliswaar breed toegankelijke maar eveneens sjofele en in toenemende mate tekortschietende publieke sector. Dan resten er slechts twee oplossingen: meer specifiek beleid en eigen bijdragen (bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs) of belastingverhogingen om het dure generieke beleid in stand te houden. Echter, met een steeds grotere overheid wordt regelrecht tegen de stroom van de maatschappelijke ontwikkelingen in geroeid. Dit zal naar onze inschatting grotere (negatieve) electorale consequenties hebben dan het voeren van meer specifiek beleid.

## 7 Conclusies

Gek genoeg zijn opvallend veel voorbeelden te bedenken waarbij door beleid de uitruil tussen de doelmatigheid en rechtvaardigheid kan verbeteren als er maar taboes op bepaalde beleidsinstrumenten worden doorbroken. Daarnaast is opmerkelijk te noemen dat links Nederland de overheid als instrument ziet om een rechtvaardige samenleving dichterbij te brengen, maar dat links zo weinig kritisch is over het functioneren van diezelfde overheid. Ideeën om de effectiviteit van de overheid te verbeteren worden vaak van een taboe voorzien. Als overheidsbeleid niet efficiënter kan, noch specifiek wordt gericht op de hulpbehoevenden, dan rest niet anders dan de verzorgingsstaat uit te kleden. Bij een toenemend beroep op collectieve voorzieningen, terwijl de kosten van die voorzieningen stijgen, rest maar een keus: het verminderen van het voorzieningspeil. Voor links dus de taak om het niet zover te laten komen. Dus, aan de slag: meer overheidsefficiëntie en meer specifiek beleid!

## Referenties

Algemene Rekenkamer (2001), Bestrijding van Onderwijsachterstanden, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Atkinson, A. B. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford: Oxford University Press.

- Bovenberg, A.L. (2002a), “Houd de Pensioenpolder Droog!”, *Economisch Statistische Berichten*, 85, (4286), 1020-1022.
- Bovenberg, A.L. (2002b), “Nieuwe Spelregels voor een Nieuwe Levensloop”, in: H. van Dalen en F. Kalshoven (eds.), *Meesters van de Welvaart*, Amsterdam: Balans
- Bovenberg, A. L., en C.N. Teulings (1996), “Het Dilemma van Doelmatigheid, Rechtvaardigheid, Rechtsgelijkheid en Privacy”, *Economisch Statistische Berichten*, 81, 4085, 1008-12.
- CPB (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB (2003), *Centraal Economisch Plan*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB/SCP (2000), *Trends, Dilemma's en Beleid. Essays over Ontwikkelingen op Langere Termijn*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hilhorst, P. (2001), *De Wraak van de Publieke Zaak*, Amsterdam: Stichting De Balie.
- Jacobs, B. (2002), “Equity Participation in het Hoger Onderwijs“, *Economisch Statistische Berichten*, 4367, 484-487.
- Jacobs, B. en A. L. Bovenberg (2002), “Onderwijs subsidies en Herverdeling“, *Economisch Statistische Berichten*, 4379, 744-746
- Jacobs, B. (2004), “The Lost Race Between Technology and Schooling”, *De Economist*, te verschijnen
- Mooij, R.A. de, en P.J.G. Tang (2003), *Four Futures of Europe*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mirrlees, J. A. (1971). “An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation”, *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.
- Oosterbeek, H. (2001) *Voortschrijdend Inzicht*, Oratie: Universiteit van Amsterdam.
- Sinn, H.-W. (1995), “A Theory of the Welfare State”, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495-526.