

## **Kwaliteit van de verzorgingsstaat**

E. Pommer<sup>1</sup>

### **1. Drie diensten**

De verzorgingsstaat biedt de burger welvaart en zekerheid. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de grondwet: de bestaanszekerheid en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. Een belangrijke bijdrage aan de omvang en spreiding van de welvaart levert de overheid door de verstrekking van diensten aan burgers. Drie van deze diensten zijn direct van grote betekenis voor de samenleving: openbare veiligheid, onderwijs en zorg. De betrokkenheid van de overheid bij de verstrekking van deze diensten kan in geheel verschillende vorm geschieden: regelgeving (vooral bij zorg), financiële bijdragen (vooral bij onderwijs) of productie in eigen beheer (vooral bij openbare veiligheid). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele belangrijke ontwikkelingen en dilemma's die van invloed zijn op de toekomstige plaatsbepaling van deze voorzieningen in de verzorgingsstaat. Dit hoofdstuk is beperkt tot typische voorzieningen van de verzorgingsstaat als zorg en onderwijs. Beide thema's worden vervolgens afzonderlijk besproken in eigen hoofdstukken. Voor het hoofdstuk over Veiligheid zijn het veeleer inzichten en ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat en de speciale rol van de overheid daarin die van belang zijn. Het gaat daarbij om het beschermen van klassieke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en van godsdienst en daarnaast het bieden van veiligheid, het beschermen van burgers tegen inbreuken op hun rechtsbelangen, vermogen en lichamelijke integriteit. De overheid draagt daaraan bij met preventieve inspanningen en met strafrechtelijke handhaving. Op het laatste terrein heeft zij een monopolie. Een centrale vraag is welke inspanningen van de overheid mogen worden verwacht. Garantie van volledige veiligheid zal niet mogelijk zijn en burgers worden geacht ook zelf preventieve maatregelen te nemen.

<sup>1</sup> Coördinator verdelingsvraagstukken SCP.

## 2. 16 jaar 16%

De mate waarin de overheid zich financieel verantwoordelijk voelt voor zorg, onderwijs en openbare veiligheid is in de loop der tijd gewijzigd. Het aandeel van deze voorzieningen in het nationaal inkomen is gestegen van 12% in 1970 naar 16% in 1980, om vervolgens meer dan 15 jaar lang op vrijwel hetzelfde niveau te blijven (omdat de stijging van zorg- en veiligheidsuitgaven de daling van onderwijsuitgaven compenseerde). De kosten van de drie genoemde voorzieningen komen in belangrijke mate ten laste van de overheid. De burgers zelf dragen direct weinig bij: vrijwel niets voor openbare veiligheid, circa 7½% voor het volgen van onderwijs en circa 20% voor het gebruik van zorg (inclusief particuliere verzekering). Weliswaar wordt het merendeel van de kosten uiteindelijk gedragen door de burgers, middels premies en belastingen, maar deze heffingen worden dwingend door de overheid vastgesteld. De vrijheid van de burgers om hier zelf voor de bestemming van hun geld te kiezen, is nihil.

## 3. De economie van de verzorgingsstaat

Waarom geeft de overheid nu zoveel geld uit voor een bepaalde sector? Economische motieven voor overheidsinterventie zijn traditioneel het ontbreken van (adequate) markten waar het gaat om goederen of diensten die niet over de markt verhandelbaar zijn (zuiver collectieve goederen) en de beperkingen van het marktmechanisme waar het gaat om maatschappelijke kosten of baten die niet in de marktprijs zijn opgenomen (externe effecten). Voorts is een beperkte toegankelijkheid wegens te hoge prijzen of te hoge risico's voor bepaalde bevolkingsgroepen in een aantal gevallen onwenselijk (verdelingseffecten). De overheidsinvloed op de openbare veiligheid verloopt grotendeels op basis van het eerste motief, de verstrekking van onderwijs op het tweede en derde motief en de verstrekking van zorg op het derde motief. Markten kunnen ook zelf inefficiënt opereren, wanneer de competitievoorwaarden te wensen overlaten door de aanwezigheid van dominante partijen of de afwezigheid van relevante informatie voor consumenten. De overheid kan corrigerend optreden door monopolievorming te bestrijden en de informatievoorziening te verbeteren.

Er zijn, naast demografische redenen, ook welvaartseconomische en bedrijfseconomische redenen die van invloed zijn op de omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven. Overwegingen van welvaartseconomische aard hebben betrekking op de vraag naar overheidsvoorzieningen. Zo wordt een trendmatige stijging van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen, bij stijging van het algemene inkomensniveau, veronderstelt samen te hangen met het feit dat overheidsvoorzieningen behoeften bevredigen die zich bevinden in een hoger echelon van de behoeftenhiërarchie, vergelijkbaar met luxe goederen in de marktsector: de vraag stijgt naarmate het inkomen hoger is. Een grotere welvaart leidt voorts niet alleen tot het verlangen naar meer luxe

goederen en diensten, maar ook naar een hogere kwaliteit en diversiteit, zowel van de private goederen (woninginrichting) als van collectieve goederen (verpleeghuiszorg). Een derde welvaartseconomische factor is de opwaartse druk op de productiekosten van collectieve voorzieningen omdat de productiviteitstoename in dienstintensieve sectoren gemiddeld kleiner is dan in industriële sectoren. Omdat de loonontwikkeling in beide typen sectoren globaal hetzelfde is (en economisch moet zijn) levert dit het Baumol-effect op: relatief sterk stijgende loonkosten in de collectieve sector.

Overwegingen van bedrijfseconomische aard – met de overheid als ‘bedrijf’ – hebben betrekking op het aanbod van overheidsvoorzieningen. Het grootste deel van de kosten van overheidsvoorzieningen moet worden opgebracht uit belastingen of premies. In de jaren tachtig is men begonnen deze collectieve (belasting- en premie)druk terug te brengen. Voor de drie hier behandelde sectoren leidde dit tot een constant uitgavenpeil vanaf 1985: de invloed van uitgaven verhogende factoren werd door de drang tot bezuinigen in een relatief ongunstige economische omgeving teniet gedaan. In deze sfeer kreeg ook het doelmatigheidsvraagstuk en daarmee de organisatie van het aanbod van de voorzieningen meer aandacht. Van de concurrentie tussen aanbieders van voorzieningen werd een kostendrukkende werking verwacht, en ook is op veel terreinen de schaal van productie aangepast. Of dit alles geleid heeft tot een betere aansluiting van vraag en aanbod, het doelmatigheidsvraagstuk, is een heel andere vraag.

Terwijl *doelmatigheid* betrekking heeft op de optimale inzet van middelen, gaat het bij *doeltreffendheid* om de mate waarin de gestelde doelen, al dan niet tegen minimale kosten, worden bereikt. De doeltreffendheid van voorzieningen vergt inzicht in de keuze van zorgpakketten, onderwijsvormen en veiligheidsvoorzieningen, gegeven de preferenties van burgers (en de gekozen representanten) en het nationaal inkomen. Regulering van het aanbod is vanuit het beleid gezien ook een gemakkelijker uitgangspunt voor het vaststellen van uitgaven- en voorzieningenniveaus dan het identificeren van een vraag bij afwezigheid van een echte markt.

#### **4. Van kwantiteit naar kwaliteit**

Bij een toenemende private welvaart en een afnemende publieke sector komt het klassieke vraagstuk van *private rijkdom en publieke armoede* weer bovendrijven. Het verschil met de jaren zestig is dat het niet meer zozeer om de kwantiteit dan wel over de kwaliteit gaat. Kwaliteit heeft niet alleen een ‘waarde-aspect’ maar ook een ‘diversiteit-aspect’. De kwaliteit van onderwijs kan worden vergroot door betere lesprogramma's aan te bieden, maar ook verschillende soorten lesprogramma's die bijvoorbeeld beter aansluiten bij consumentenvoorkeuren. Bij het realiseren van deze kwaliteitsvraag zijn theoretisch twee uitersten denkbaar. De ene mogelijkheid is dat de verantwoordelijkheid van de overheid beperkt blijft tot een noodzakelijk – voor iedereen

gelijk – basispakket, en alle extra ‘kwaliteitswensen’ voor verantwoordelijkheid van de burgers en daarmee van de markt komen. Dit kunnen wensen zijn betreffende de kwaliteit van voorzieningen (klasseverpleging, directe toegang) of aanvullende voorzieningen (muziekles op school). De andere mogelijkheid is dat de overheid deze ‘kwaliteitswensen’ opneemt in het verstrekkingenpakket en de daaruit voortvloeiende extra kosten via collectieve heffingen verhaalt op de burgers.

Het is wenselijk deze afweging zo expliciet mogelijk te doen zijn, en zich bewust te zijn van de voor- en nadelen als de wensen van burgers (naar extra kwaliteit bijvoorbeeld) op een of andere wijze ‘op de markt’ komen. Dit kan het zogenaamde ‘tweedelingsvraagstuk’ oproepen. Hiermee wordt bedoeld dat de groep burgers die het zich financieel kan veroorloven om de kwaliteitsvraag ‘op de markt’ uit te oefenen, dit op méér terreinen zal gaan doen, zeker als de overheid meer tegemoet komt aan een grotere mondigheid van ‘de burgers’ door deze financieel draagkrachtiger burgers (voormalige) overheidsvoorzieningen op de markt te laten betrekken (vanwege de grotere keuze en het gevoel van vrijheid). Op deze wijze kunnen verschillen in kwaliteit van het leven elkaar op meerdere terreinen gaan versterken, waardoor zowel de samenhang als de dynamiek in de samenleving terug wordt gedrongen.

Bruskeert de overheid daarentegen een sterke latente vraag, dan loopt of het rantsoeneringsmechanisme vast (wachlijsten, onvrede) of er ontstaat een alternatieve markt waar wel de gewenste producten kunnen worden aangeschaft. Een mogelijk alternatief is om complementaire markten te ontwikkelen voor de vraag naar kwaliteit, en wel zodanig dat nog steeds aan de primaire doelstellingen van collectieve verstrekking wordt voldaan. Hierbij zal een subtiel evenwicht tussen collectieve en private arrangementen tot stand moeten worden gebracht, waarbij op deelreinen bijvoorbeeld aanvullende kwaliteiten kunnen worden aangeboden, al dan niet via ‘de markt’.

## **5. De blijvende taken van de verzorgingsstaat**

Hoewel onze samenleving globaal wordt gekenmerkt door veel private welvaart, zijn er nog steeds omvangrijke groepen die de klassieke aandacht van de verzorgingsstaat vragen: stille armen, allochtonen, thuis- en daklozen. Zij zijn nog in belangrijke mate aangewezen op sociale bescherming en sociale ontwikkeling. De aandacht die zij nodig hebben kan op gespannen voet komen te staan met liberaliseringstendenzen (differentiatie in het aanbod en de aanbieders) in de verzorgingsstaat, waarin de individuele verantwoordelijkheid zwaarder weegt dan de maatschappelijke. De meer traditionele taken van de verzorgingsstaat, gericht op het garanderen van een volwaardig menselijk bestaan door het aanbieden van basisvoorzieningen, kunnen echter ook ontwikkelingen in de weg staan die zijn gericht op meer kwaliteit en ruimte om deze kwaliteitsvraag te realiseren. De vraag komt daarmee op welke rol de overheid en de markt zouden kunnen

spelen om aan deze vraag tegemoet te komen. We kunnen de verschillende aspecten verbonden met overheid en markt globaal als volgt duiden.

Tabel 2.1

overheid (budgetregulering)	markt (prijsregulering)
basisniveau	kwaliteit
solidariteit	differentiatie
achterstanden	kansen
gelijkheid	vrijheid

De keuze op deze dimensies, waarin zich het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme weerspiegelt, kunnen allerlei dilemma's oproepen. Zo kan een kwalitatief hoger niveau van voorzieningen via de markt in strijd zijn met het streven naar gelijke kansen (tweedeling), kan het negeren van de wens voor een kwalitatief hoger voorzieningen niveau door de overheid het draagvlak voor publieke financiering verminderen (solidariteit), kan een meer vraaggericht voorzieningenaanbod via de markt het karakter van een basisvoorziening aantasten of kan een meer vraaggericht voorzieningenaanbod de kostenbeheersing vanuit het door de overheid gereguleerde aanbod in de weg staan?

Dit zijn allemaal dilemma's waarin de overheid positie zal moeten kiezen. In de twee volgende paragrafen worden deze dilemma's verder uitgewerkt op het gebied van zorg en onderwijs.

