

# Voor wie is de verzorgingsstaat?



Economie - Femke Roosma - Europese burgers steunen nog steeds het idee van een verzorgingsstaat. Maar omdat de middenklasse er minder voordeel van heeft, leeft er ook kritiek, concludeert Femke Roosma in haar proefschrift over de legitimiteit van de huidige verzorgingsstaat.

In april 1797, tijdens zijn verdediging voor het hooggerechtshof in Vendôme - waar hij terechtstond voor zijn rol in de late Franse revolutie - sprak Gracchus Babeuf de volgende woorden:

“Yes, there is a voice that cries out for all to hear: ‘The aim of society is the welfare of its members.’ That was the reason for the first social contract and there was never need to spell it out at greater length - a single sentence suffices. All governments derive their authority from this great original source.”

Babeuf was een communist *avant la lettre*. In de geschiedenis over de rechtvaardigheid van herverdeling staat hij bekend als de persoon die voor het eerst pleitte voor herverdeling door de staat. De staat ontleende volgens hem zijn legitimiteit aan het doel het welzijn van al haar burgers te vergroten door armoede en ongelijkheid uit te bannen. Op 26 mei 1797 werd Babeuf veroordeeld vanwege deze denkbeelden en een dag later onthoofd. Maar de verdediging van Babeuf voor het Franse hof, was feitelijk een pleidooi voor de verzorgingsstaat zoals we die nu kennen.

## Hoe staat de verzorgingsstaat ervoor?

Nu, 220 jaar later, staat die verzorgingsstaat onder toenemende druk van vergrijzing, economische competitie, de economische crisis en individualisering. De kosten van de verzorgingsstaat worden teruggedrongen om voorzieningen voor een grotere groep burgers te financieren. Collectieve arrangementen zijn veranderd om mensen meer keuzevrijheid te geven. En onder druk van het

Stabiliteit- en Groeipact worden overheidsuitgaven verder ingeperkt. De verzorgingsstaat is deels afgebroken en hervormt.

Wetenschappers voorspellen al jaren dat door deze toenemende druk de legitimiteit van de verzorgingsstaat afneemt, al werd hiervoor nog weinig bewijs gevonden. En ook in het publieke debat is er veel kritiek op de verzorgingsstaat. Vanuit rechtste hoek is er de wens de kosten van de publieke voorzieningen en de lasten voor de hardwerkende Nederlander terug te dringen. Men gelooft dat de verzorgingsstaat mensen lui maakt en dat mensen profiteren van een uitkering zonder er wat voor terug te doen. Vanuit linkse hoek is meer kritiek op de kwaliteit van de publieke voorzieningen ('de zorg wordt uitgekleeft'), op de hoogte van de uitkeringen en op de bureaucratie ('stopwatch zorg').

Hoewel kritiek op de verzorgingsstaat in het publieke debat scherp naar voren komt, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek nog maar weinig van afnemende steun. Dat komt omdat onderzoek zich voornamelijk richt op steun voor méér en genereuzere voorzieningen, maar weinig op opinies over de kwaliteit van voorzieningen, of die bij de juiste mensen terecht komen en wie die voorzieningen moeten betalen. Dit schetst een eenzijdig beeld van de legitimiteit van de verzorgingsstaat. En dat is problematisch, want wanneer we niet weten wat de zwakke plekken zijn in de legitimiteit kunnen we ook geen pogingen doen om die legitimiteit te versterken. Wat zijn de uitdagingen waar we voor staan als we die legitimiteit willen behouden?[1]



## **Wanneer is een verzorgingsstaat legitiem?**

Als we een goed beeld willen schetsen van verzorgingsstaatlegitimiteit moeten we allereerst definiëren wat de voorwaarden zijn waaraan de verzorgingsstaat moet voldoen wil ze legitiem zijn. Op basis van wetenschappelijke theorieën over legitimiteit (Max Weber), van instituties (Bo Rothstein) en wanneer die als

rechtvaardig gezien worden (John Rawls), kunnen de volgende voorwaarden worden onderscheiden.

Allereerst moet er voldoende steun zijn voor de doelen van de verzorgingsstaat en voor de verschillende vormen van sociale zekerheid en voorzieningen. Mensen moeten het idee van herverdeling door de staat steunen en achter de verschillende soorten uitkeringen staan (werkloosheidsverzekeringen, bijstand, ziektewet, etc.).

Ten tweede moet de manier waarop de baten en lasten van de verzorgingsstaat worden verdeeld, gesteund worden door het publiek. Welke mensen hebben recht op welke voorzieningen? Wie moet hoeveel bijdragen? Wat is een eerlijke verdeling?

Als derde voorwaarde geldt dat de implementatie van dit beleid op een efficiënte en effectieve manier plaatsvindt. Dat wil zeggen, met weinig kosten, weinig misbruik, en weinig bureaucratie.

En tenslotte moeten de uitkomsten zijn zoals die bedoeld zijn, met weinig negatieve onbedoelde gevolgen. Lost de verzorgingsstaat inderdaad armoede en ongelijkheid op? Biedt zij voldoende zekerheid? Wat is de kwaliteit van voorzieningen die worden geboden en schade die voorzieningen niet de economie? Maken ze mensen niet afhankelijk? Als verzorgingsstaten aan deze vier voorwaarden voldoen, kunnen we zeggen dat de verzorgingsstaat ook in de 21<sup>ste</sup> eeuw nog voldoende legitimiteit heeft.

### **Steun verzorgingsstaat groot**

Eerder onderzoek liet dus al zien dat er veel steun is voor de doelen, de uitkeringen en sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat. Mensen vinden overal in Europa dat herverdeling door de staat goed is en dat de overheid een belangrijke rol heeft in het bieden van sociale zekerheid en voorzieningen. Deze steun is groot in West Europa, maar vooral in Oost en Zuid Europa.

Echter op de uitkomsten van die inzet, op de kwaliteit van de voorzieningen en de hoogte van de uitkeringen is dan juist weer veel kritiek.

In Noord en West Europese landen blijft die kritiek nog beperkt, maar in Oost Europese landen lijken zeer weinig mensen tevreden met de uitkomsten van hun

verzorgingsstaat.

Dat is niet zo opmerkelijk, aangezien de kwaliteit van veel voorzieningen fors is afgenomen na de transitie naar neoliberale economieën. Wat wel opvallend is, is dat deze kritiek op de uitkomsten er niet toe leidt dat de steun voor de doelen en activiteiten van die verzorgingsstaat afnemen. In Oost Europa lijken mensen juist méér verzorgingsstaat te willen.

### **De middenklasse steeds vaker uitgesloten**

Als het gaat om het verdelen van de baten en lasten, zien we dat in Europa relatief veel mensen tevreden zijn met de huidige verdeling van belastingen. Er is brede steun voor het principe van progressieve belastingen, maar veel mensen vinden dat die belastingen nog niet progressief genoeg zijn. De hogere inkomens zouden meer moeten betalen. Opvallend, omdat juist in Europa er een tendens is de om de belastingen van de hoogste inkomens te verlagen.

Belangrijk is dat veel mensen vinden dat de middenklasse overbelast is.

En dit is een belangrijk signaal omdat we juist zien dat die middenklasse steeds vaker wordt uitgesloten van sociale voorzieningen. Steeds meer regelingen worden inkomensafhankelijk gemaakt. De (lagere) middeninkomens profiteren steeds minder van toeslagen en extraatjes, terwijl zij steeds vaker en meer moeten betalen voor zorg of andere voorzieningen.

Hierdoor ontstaat het risico dat de middenklasse haar steun voor sociale voorzieningen zal terugtrekken en niet meer bereid is mee te betalen aan voorzieningen waar alleen anderen van profiteren. Dat ondermijnt de legitimiteit van de verzorgingsstaat en zal er uiteindelijk toe leiden dat er minder middelen beschikbaar komen voor herverdeling (in de literatuur is dit fenomeen bekend als 'de paradox van herverdeling'[2] wat vooral van toepassing is op Angelsaksische landen).

### **Spiraal van strengere regels**

De voorwaarde van efficiënte en effectieve implementatie wordt door onze huidige verzorgingsstaten misschien wel het meest geschaad. Mensen zien veel bureaucratie en het idee dat veel mensen voorzieningen krijgen waar ze eigenlijk geen recht op hebben wordt breed gedeeld.

Tegelijkertijd zien mensen ook het omgekeerde: men gelooft dat veel mensen die wél recht hebben op ondersteuning deze ondersteuning juist niet krijgen. Percepties van misbruik en ondergebruik worden hierom ook wel de 'Achilles' hiel' van verzorgingsstaatlegitimiteit genoemd[3].

Daarbij geldt ook dat hoe selectiever het beleid is, hoe minder mensen recht hebben op voorzieningen en hoe strenger de regels zijn om uit te maken óf mensen recht hebben op uitkeringen of zorg, hoe méér misbruik mensen zien. Meer regels leiden ook tot hogere percepties van bureaucratie en inefficiëntie. Meer misbruik percepties leiden op hun beurt weer tot strengere regels en meer onderscheid tussen hen die het écht nodig hebben, en hen die het niet nodig hebben. Steeds meer worden voorzieningen voor de allerarmsten. Hierdoor ontstaat een negatieve spiraal waarin de verzorgingsstaat steeds selectiever wordt en mensen steeds kritischer worden op de efficiëntie en effectiviteit van voorzieningen.

### **Een verzorgingsstaat voor iedereen!**

Hoe staat de verzorgingsstaat er nu voor? Allereerst is het belangrijk om op te merken dat er veel steun is voor de doelen en beleidsprogramma's van de verzorgingsstaat. Er zijn nauwelijks mensen die het idee van herverdeling door de staat in twijfel trekken. Vrijwel iedereen wil dat de overheid een rol neemt in het bieden van sociale voorzieningen en zekerheid.

Het is daarom des te opmerkelijker dat ondanks die grote steun de afgelopen jaren grote bezuinigingen op voorzieningen en afbouw van sociale rechten relatief gemakkelijk geaccepteerd zijn door het publiek. Hoe kan dat?

De verzorgingsstaat lijkt ten onder te gaan aan zijn eigen succes.

De middenklasse heeft erg geprofiteerd van de verzorgingsstaatvoorzieningen maar is uit het oog verloren wat haar eigen belang bij de verzorgingsstaat is [4], welke zekerheden het biedt, en welke voorzieningen. En dat 'eigen belang' dat de middenklasse bij de verzorgingsstaat heeft, wordt steeds verder uitgehold. Want hoewel de middenklasse steeds meer als overbelast gezien wordt ('hardwerkende Nederlander'), wordt tegelijkertijd ervoor gepleit om sociale voorzieningen alleen te richten op de allerarmsten en de middenklasse uit te sluiten van de opbrengsten van de verzorgingsstaat. Voorzieningen worden steeds meer inkomensafhankelijk en de eigen bijdrages of eigen risico's groeien. Deze

combinatie van factoren bedreigt de steun voor een verzorgingsstaat.

Daarnaast komen er steeds strengere regels om de mensen die het 'écht, maar dan ook écht', nodig hebben te onderscheiden van hen die het niet nodig hebben. Verzorgingsstaten worden daarmee exclusiever, bureaucratischer en complexer waardoor mensen meer misbruik van voorzieningen zullen zien. Dat leidt weer tot nog strengere regels en nog meer selectiviteit. Daarmee wordt de verzorgingsstaat voor een steeds kleinere groep van mensen. De vraag is dan: voor wie is de verzorgingsstaat nog?

Aan politici en beleidsmakers is het nu de keuze om, of wel deze trend richting een meer selectieve verzorgingsstaat door te zetten, of wel ervoor te zorgen dat de middenklasse opnieuw wordt opgenomen in solidariteitsarrangementen van een brede verzorgingsstaat. Het eerste zal leiden tot een lager niveau van legitimiteit en een Amerikaans model van een verzorgingsstaat die er alleen is voor de allerarmsten. De tweede optie vraagt meer collectieve middelen (is 'duurder') en vraagt daarom een nieuwe balans tussen publieke en private rijkdom.

Uiteindelijk is dit een politieke keuze. Maar ik wil graag eindigen met de woorden van Gracchus Babeuf die zei: "*the aim of society is the welfare of its members*" - all of its members.

Femke Roosma is wetenschapper en gemeenteraadslid voor GroenLinks in Amsterdam.

Roosma, F. (2016) *A multidimensional perspective on the social legitimacy of welfare states in Europe*, Tilburg University, Tilburg.

[1] Dit onderzoek ik in mijn proefschrift: 'A Multidimensional Perspective on the Social legitimacy of welfare states in Europe.'

[2] Zie bijvoorbeeld: Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 63(5), 661-687. Legitimacy of Welfare States in Europe', F. Roosma (2016).

[3] Goul Andersen, J. (1999). Changing labour markets, new social divisions and welfare state support: Denmark in the 1990s. In S. Svallfors & P. Taylor-Gooby (Eds.), *The end of the welfare state? Responses to state retrenchment* (pp. 13-33). London: Routledge.

[4] Mau, S. (2015). *Inequality, marketization and the majority class: Why did the European middle classes accept neoliberalism?* London: Palgrave Macmillan.