

EUR Research Information Portal

De Welvaartsstaat als Verwachtingspatroon

Publication status and date:

Published: 24/01/2025

Document License/Available under:

Unspecified

Citation for the published version (APA):

van Riel, A. (2025). *De Welvaartsstaat als Verwachtingspatroon: Over houdbaarheid en historische politieke economie*. Erasmus School of History, Culture and Communication (ESHCC).

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

De welvaartsstaat als verwachtingspatroon

Over houdbaarheid en historische
politieke economie

Arthur van Riel

De welvaartsstaat als verwachtingspatroon

Over houdbaarheid en historische politieke economie

Arthur van Riel

Colofon

De welvaartsstaat als verwachtingspatroon

Over houdbaarheid en historische politieke economie
24 januari 2025

Publisher

Erasmus School of History, Culture and Communication

Design

PanArt communicatie en mediadesign

Inhoudsopgave

Inleiding: vier decennia debat	5
Wat is de welvaartstaat?	8
De evolutie van de Nederlandse welvaartsstaat	11
Houdbaarheid: van constante arrangementen naar politieke economie	16
Implicatie: de noodzaak van kiezen en inhoudelijk debat	25
Houdbaarheid en Historische Politieke Economie	28
Dankwoord	30
Referenties.....	32

Inleiding: vier decennia debat

Mevrouw de rector, collega's, lieve familie en vrienden, beste studenten, overige gewaardeerde aanwezigen.

Afgelopen november was het 42 jaar geleden dat het eerste kabinet Lubbers aantrad. De totstandkoming van die uit CDA en VVD samengestelde coalitie volgde op de verkiezingen van september 1982, die noodzakelijk waren geworden door de val van het kabinet Van Agt II. Gekenmerkt door structurele onenigheid over het financieel-economisch beleid - nog voor de regeringsverklaring was het al bijna tot val gekomen - had dit kabinet het slechts acht maanden volgehouden. De definitieve breuk kwam toen de PvdA ministers in de coalitie, waarin ook CDA en D66, hadden geweigerd in te stemmen met de eerste ontwerpbegroting van minister van Financiën Van der Stee. Tegen de achtergrond van een economie die zich inmiddels in recessie bevond en een oplopende werkloosheid had die ingezet op beperking van het begrotingstekort.¹

De uitslag van de verkiezingen lag in het verlengde van die voor de Provinciale Staten van zes maanden eerder. Ten opzichte van de Kamerverkiezingen van mei 1981 verloor het CDA drie zetels en won de PvdA eenzelfde aantal. De VVD echter won 10 zetels, vooral ten koste van D66, dat er 11 op achteruit ging.² Gezien die uitslag en de onwerkzaam gebleken voorgaande coalitie, was een hernieuwd CDA-VVD kabinet onvermijdelijk. Die combinatie van feiten leidde bovendien tot een generatiewisseling. PvdA leider Den Uyl zou tot de verkiezingen van 1986 aanblijven, maar Van Agt, Wiegel en Terlouw verdwenen al voor of direct na de verkiezingen van het politieke toneel.

1 De economische groei daalde naar -0,9% in 1981 en -1,3% in 1982, terwijl die over de jaren zeventig gemiddeld 3,5% had bedragen. De geregistreerde werkloosheid was opgelopen van minder dan 100 duizend voor 1971 naar 459 duizend in 1982 en zou in 1983 564 duizend bedragen (9% van de beroepsbevolking). De statistische revisie van 1995 voegde aan het aantal voor dat jaar (521 duizend) 99 duizend werklozen toe. In relatie nam het aantal WW- en bijstandsuitkeringen toe van 195 duizend in 1970 naar boven de 600 duizend vanaf 1983 en die aan arbeidsongeschiktheid van 295 naar boven de 700 duizend (CPB Kerngegevensstabel; CBS, Statline). In de Prinsjesdagstukken van 1982 raamde de Minister van Financiën het tekort voor 1983 bij ongewijzigd beleid op 11% bbp bij een totale collectieve lastendruk van 60% (*Kamerstukken II, 1982/83, 17.600, tabel 6.2.7*).

2 Bij de verkiezingen van 1977, 1981 en 1982 ging de PvdA van 53 naar 44 en 47 zetels en het CDA van 49 naar 48 en 45 zetels. Daarmee bleven beide partijen vrijwel even groot en dominant, maar de 36 zetels voor de VVD in 1982 verkleinde de afstand aanmerkelijk en vergrootte die met de overige partijen (waarvan D66 met 6 zetels de grootste was).

Gestuwd door de economische achteruitgang vormden de politieke gebeurtenissen in 1982 echter vooral een inhoudelijk keerpunt. Onder dreiging van een loonmaatregel sloten de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde bonden van werkgevers en werknemers drie weken na het aantreden van het nieuwe kabinet het befaamde Akkoord van Wassenaar dat een lange periode van loonmatiging in gang zette. Om de sociale zekerheid betaalbaar te houden en de druk van de collectieve lasten te verlichten diende echter ook de groei van uitgaven en premies te worden omgebogen. Tijdens de regeerperiode van Lubbers I werden uitkeringen bekort in hoogte en duur en regelingen meer selectief toegankelijk gemaakt.³ Na ontkoppeling van de uitkeringen aan de ontwikkeling van de lonen in de private sector en de inflatie volgde in het najaar van 1983 de aankondiging van een verlaging van 3,5% van de ambtenarensalarissen. Vooruitlopend op de stelselherziening besloot het kabinet in de zomer van 1984 om de uitkeringspercentages in de WW en de WAO te verlagen, evenals het minimumloon. En een half jaar na de installatie van Lubbers II volgde per 1 januari 1987 de feitelijke nieuwe werkloosheidswet.⁴

Al in 1983 veroorzaakten de voorgenomen ingrepen protest. Blusschuim van de brandweer vulde in november het Binnenhof, vuilnis werd niet opgehaald en ook in tal van andere openbare diensten was daarvoor al gestaakt. Die sociale onrust zou geruime tijd aanhouden, maar de politieke besluitvorming niet wezenlijk beïnvloeden.⁵ Daarmee veranderden ook de inhoudelijke posities in het politieke en maatschappelijke debat. Waar tot nog maar enkele jaren terug de politiek in het teken had gestaan van een uitbreiding van de verzorgingsstaat en spreiding van kennis, macht en vooral inkomen, domineerden nu financiële houdbaarheid en competitiviteit. Daartegenover ontstond een positie die zich verzette tegen wat werd gezien als een uitholling van verworven rechten. Tegelijk had ook het beroep op de Keynesiaanse theorie als rechtvaardiging voor aanhoudend hoge tekorten zijn acceptatie definitief verloren.

3 De bij de regeringsverklaring benoemde kerndoelen van het kabinet waren terugdringing van het financieringstekort zonder lastenstijging, een verbetering van de vermogenspositie en het rendement van het bedrijfsleven, en verbetering van de werkgelegenheid.

4 De kern daarvan was het onderscheid tussen de loongerelateerde en de vervoluitkering. De duur van de eerste kon daarbij worden verlengd aan de hand van de duur van het arbeidsverleden. Hierna volgde een vervoluitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon. De eerdere WW was niet afhankelijk van leeftijd en arbeidsduur.

5 Vgl. Heine, *Consensuspolitiek*.

Sinds de hervormingen en ombuigingen van het eerste kabinet Lubbers is de discussie in deze vorm niet meer weggeweest. Sterker, als er één onderwerp is dat in het binnenlands politieke debat van de afgelopen decennia een spilfunctie heeft vervuld, dan is het dat over de welvaartsstaat. Op de ingrepen van Lubbers I en de eerste stelselherziening volgden sinds 1991 onder meer het drama van de WAO, het langdurig manoeuvreren rond de herziening van het zorgstelsel, invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van jeugdzorg en langdurige zorg. Net als begin jaren tachtig speelde een diepe economische crisis in het laatste geval een doorslaggevende rol. Tussendoor wisselde de politieke retoriek van 'sociale vernieuwing' naar 'zelfredzaamheid' en staan recent 'bestaanszekerheid' en 'grip' centraal.

Kortom, we discussiëren nu ruim veertig jaar over de welvaartsstaat op een wijze waarbij de notie van uitholling en de noodzaak van 'investeren in collectieve voorzieningen' tegenover die van houdbaarheid door de kaasschaaf en een streven naar doelmatigheid staat. Daarbij heeft bovendien gaandeweg een zodanig verkokerde blik op de verhouding tussen doel en instrument postgevat dat we nauwelijks nog lijken na te denken over de factoren achter de primaire verdeling van inkomen en risico. De economisch-historische literatuur over de verdelings-effecten van globalisering, bijvoorbeeld, speelt in het Nederlandse debat nog altijd geen rol van betekenis.⁶

In deze openbare les wil ik u voorhouden dat dit discours tekort schiet bij het publieke belang dat we aan het behoud van kernfuncties van de welvaartsstaat ontlenuen. Recente politieke ambities graven dat vraagstuk bovendien verder in. Kort gezegd gaat mijn voordracht over het historisch-conditionele karakter van de verzorgingsstaat zoals die na de Tweede Wereldoorlog is ontstaan. Deze heeft vorm gegeven aan verwachtingen en instituties die het beleidsproces in vergaande mate beheersen. En die staan op hun beurt begrip van onder meer de economische en demografische context waarin de welvaartsstaat functioneert in de weg en bemoeilijken het aanpassend vermogen van de politiek. En tot slot wil ik u duidelijk maken hoe dat alles een illustratie vormt van de beleidsmatige relevantie van mijn leeropdracht.

6 Zie als voorbeelden Williamson, 'Winners and Losers' en Lang en Mendes Tavares, 'Global Distribution', een IMF working paper dat verdelingsuitkomsten voor 147 landen tussen 1970 en 2014 analyseert.

Wat is de welvaartstaat?

Als we tot een analyse willen komen van de lange ontwikkeling van de welvaartstaat zullen we het er eerst over eens moeten zijn wat we onder dat begrip verstaan. Het eerste probleem dat daarbij bemoeilijkend werkt betreft het gebrekkige karakter van de term zelf. Die is natuurlijk een kromme vertaling van het Engelse begrip *welfare state*, dat op zijn beurt teruggaat op de invoering van een nationaal stelsel van sociale zekerheid in het Verenigd Koninkrijk direct na de Tweede Wereldoorlog. Zoals ik hierna uiteen zal zetten neemt de bruikbaarheid nog verder af wanneer we de duiding van wat de welvaartsstaat is op historische gronden breder trekken. Niettemin heeft de term ingang gevonden en lijkt er geen goed alternatief te bestaan. De term 'verzorgingsstaat' duidt op een nog smaller consumptief begrip.

Als u het begrip *welfare state* opzoekt treft u ruime, maar daarmee ook weinig concrete beschrijvingen. De Oxford Dictionary heeft het bijvoorbeeld over 'a system whereby the state undertakes to protect the health and well-being of its citizens, especially those in financial or social need'. Om tot een concreter beeld te komen is het aldus zaak om te kijken naar de functies van de welvaartsstaat zoals een specifiek begrip daarvan die als doel stelt.

Er zijn ruwweg twee denkvormen die daarin centraal staan. Enerzijds betreft dat de sociologische en politiek-filosofische school die de welvaartsstaat identificeert met wat wordt aangeduid als de 'decommodificatie' van arbeid via inkomensgaranties, en bredere herverdeling ziet als een instrument van rechtvaardigheid.⁷ Daartoe dienen regelingen bovendien universeel in plaats van selectief te zijn en de mate van herverdeling zodanig dat een volwaardige deelname aan de samenleving wordt gerealiseerd. Al deze doelen zijn normatief, waarmee de discussie over wat de welvaartsstaat is of moet zijn sterk vereenzelvigd wordt met de *mate* waarin deze gerealiseerd worden. Zo concludeerde economie-columnist van De Volkskrant Peter de Waard vorig jaar nog dat met de ontkoppeling van Bijstand en AOW van het minimumloon de welvaartsstaat definitief was afgebroken.⁸

7 Zie als voorbeeld Esping-Andersen's klassieke *Three Worlds*, dat de mate van decommodificatie in arbeidsinkomen als criterium in zijn classificatie van nationale systemen in liberaal, corporatistisch en universeel-centralistisch neemt en daarbij de laatste als meest voldragen vorm ziet. Radcliff (*Political Economy*) ziet decommodificatie zelfs als een bepalende factor voor de algemene kwaliteit van leven. Het beroep op rechtvaardigheid als grond voor bredere herverdeling heeft een lange geschiedenis, maar de duiding ervan als een ethisch-politieke keuze op basis van een egalitair streven en de sociale contract theorie is sterk bepaald door het werk van John Rawls (*Theory*, 'Justice').

8 <https://www.volkskrant.nl/economie/bijstand-en-aow-worden-losgekoppeld-van-minimumloon-de-naoorlogse-welvaartsstaat-definitief-afgebroken~b9557bb6/>

Anderzijds is er een veld van economisch-theoretisch denken dat zich in het duiden van nut en noodzaak van sociale uitgaven en vangnetten richt op collectieve welvaart. Bepalend daarin zijn het begrip van publieke goederen, de rol van transactiekosten en de politieke economie van overheidshandelen. Onder 'publieke goederen' worden daarbij, zoals de hier aanwezige economen zelfs vers uit hun slaap kunnen opdreunen, ten eerste die goederen en diensten verstaan waarvan de consumptie door de ene persoon niet afdoet aan die van een ander, zogenaamde non-rivaliteit. Ten tweede moet de toegang ertoe niet uitsluitbaar zijn: niet-betalenden kunnen niet worden uitgesloten van consumptie. De combinatie van beide leidt tot onderproductie in de markt omdat die niet profijtelijk is. In precies beredeneerde omstandigheden ziet dit veld daarmee het voorzien in publieke goederen door de staat in zijn algemeenheid als efficiënt.⁹

Als een omvattende duiding van wat de welvaartstaat is en doet schieten deze beide noties tekort. Preciezer gezegd zijn ze selectief op een wijze die niet spoort met de feitelijke evolutie in de functies daarvan. De eerste vanuit een statisch normatief doel, de tweede vanuit een theoretisch optimum. In de categorisering van die functies zijn in de literatuur ook verschillen, maar het standaardrijtje is als volgt:¹⁰

- Sociale verzekeringen (ongevallen, ziekte, werkloosheid)
- Oudedagsvoorziening (directe herverdeling, fondsvorming, gedwongen besparingen)
- Inkomensondersteuning en subsidies (sociaal minimum, kinderen, huur, zorg)
- Publiek gefinancierd onderwijs
- Gezondheidszorg (van volledig publiek tot mengvormen met verzekering)
- Economische regulering (minimumlonen, arbeidswetten, recht op werk en activering)

Tussen stelsels is daarbij bovendien sprake van vergaande variatie. Die ligt ten eerste besloten in het gegeven dat financiering en uitvoering op zowel nationaal als regionaal niveau plaatsvinden. De variatie betreft echter ook het relatieve belang dat aan de bovenstaande functies wordt toegekend en de invulling daarvan. Daarbij is in alle stelsels bovendien sprake van publiek-private samenwerking. Nederland zelf is daarvan een goed voorbeeld, aangezien ons pensioen in belangrijke mate als een privaat stelsel met verplichte premieafdrachten is vormgegeven, en we de zorg hebben georganiseerd als een grotendeels publiek gefinancierd stelsel van verplichte verzekering en private inkoop en uitvoering.

9 De economisch-theoretische duiding van publieke goederen gaat terug op twee artikelen van Paul Samuelson uit 1954-5: 'Pure Theory' en 'Diagrammatic Exposition'. Deze bouwden op eerder denken over optimale publieke uitgaven door onder meer Wicksell. Zie over de rol van transactiekosten in marktfalen Coase, 'Social Cost'.

10 Garland, 'Welfare State'; Lindert, *Growing Public*, 6; Barr, *Economics*, 10-14.

De verscheidenheid in functies maakt ook dat de effecten daarvan verschillen. Gericht en kwalitatief hoogstaand publiek gefinancierd onderwijs draagt via de productiviteit bij aan zowel het persoonlijk inkomen (en meer dan dat) als de collectieve welvaart. De publieke medefinanciering van kinderopvang en ouderverlof kan bijdragen aan continuïteit in de opbouw van menselijk kapitaal, inkomensondersteuning van lagere inkomens kan via de keuze voor een langer onderwijs traject diezelfde opbouw bevorderen. Een derde voorbeeld tenslotte betreft het effect van publiek gefinancierde zorg. Ten opzichte van situaties met vergelijkbare private uitgaven hebben publieke zorguitgaven in de OECD significant bijgedragen aan het voorkomen van voortijdige sterfte.¹¹ Door het verminderen van ziekte draagt zorg daarmee vooral bij aan de productiviteit op latere leeftijd. Dan nog is het in alle genoemde voorbeelden niet zozeer de functie die het effect bepaalt, maar de effectiviteit van de uitgaven.

Dat alles maakt dat 'de' welvaartsstaat niet bestaat, maar varieert in samenstelling, omvang en effecten. In zijn recente overzicht van de historische politieke economie van de welvaartsstaat noemt Price Fishback die variatie zelfs "the most striking feature of social welfare programs worldwide."¹² Die verscheidenheid is op zijn beurt het product van een historische evolutie. De pensioen en invaliditeitswetgeving van Bismarck uit 1889 wordt daarbij veelal als vroegste nationale wetgeving gezien.¹³ In Nederland begint de sociale zekerheid met de Ongevallenwet van 1901 en vindt een eerste meer structurele uitbouw plaats onder invloed van de democratisering aan het eind van de Eerste Wereldoorlog. Nadat in 1915 al een overheidsbijdrage aan de werkloosheidsverzekeringen van de bonden was ingevoerd, volgden in 1919 oudedags- en invaliditeitspensioenen voor een beperkt deel van de werknemers en de officiële achturedag. Ondanks bezuinigingen in de jaren twintig bleef het niveau van de uitgaven hierna hoger, maar het zou nog geruime tijd duren voor er een verdere versnelling zou optreden – zo zou een verplichte ziektekostenverzekering voor werknemers op zich laten wachten tot het Ziekenfondsenbesluit van de bezetter uit 1941.¹⁴

11 Or, 'Determinants'.

12 Fishback, 'Market and Government Provision'.

13 Vgl. Kuhne en Sander, 'Emergence'. De eerste in de Rijksdag bediscussieerde schetsen van Bismarck's pensioen- en invaliditeitswetgeving dateren van 1881, de uiteindelijke wet werd ingevoerd in 1889.

14 Vgl. Van Zanden, *Klein Land*, 80-6. Het ziekenfondsenbesluit voerde een verplichte verzekering in voor alle werknemers met een inkomen beneden een door overheid vastgestelde loongrens, uit te voeren door erkende ziekenfondsen.

Onder invloed van de Grote Depressie kregen werkloosheidsregelingen vanaf de jaren dertig een prominentere rol in het denken over sociale zekerheid. Binnen de meer sturende rol van de overheid zoals die zich na de Tweede Wereldoorlog deed gelden werden eerdere, veelal corporatistische regelingen genationaliseerd. Die ombouw maakte bovendien deel uit van de invoering van universele nationale systemen van sociale bescherming. Vanaf de jaren zestig stegen de daadwerkelijke uitgaven aan de sociale zekerheid sterk en vanaf de jaren zeventig zou ook publieke zorg een steeds groter budgettair beslag krijgen. Al met al veranderde over de tijd niet alleen de omvang maar ook de samenstelling van welvaartsstaat.

De functies en vorm van de welvaartsstaat zijn met dat alles niet vaststaand maar historisch specifiek en evoluerend. Daarbij werd de ontwikkeling gedreven door democratisering, de mate van economische openheid, de groei in het inkomen per hoofd en internationale verschillen in de bereidheid tot overdrachten en vertrouwen in de rol van de staat.¹⁵ Er is daarmee geen eenduidige theorie die uitdrukt wat de welvaartsstaat doet of waar die toe dient. In de woorden van socioloog David Garland is de welvaartsstaat een functie inherent aan democratisch bestuur: "a damage-limiting, problem-solving device, rather than anyone's ideal social relationship."¹⁶

De evolutie van de Nederlandse welvaartsstaat

Als we de welvaartsstaat op deze praktisch-empirische wijze begrijpen is de vervolgvraag die naar de feitelijke ontwikkeling. Wat is er, sinds het eerste kabinet Lubbers begon met het inperken van aanspraken in de sociale zekerheid, gebeurd met de omvang en samenstelling van de welvaartsstaat? En hoe verhoudt die ontwikkeling zich tot de daaraan voorafgaande uitbouw?

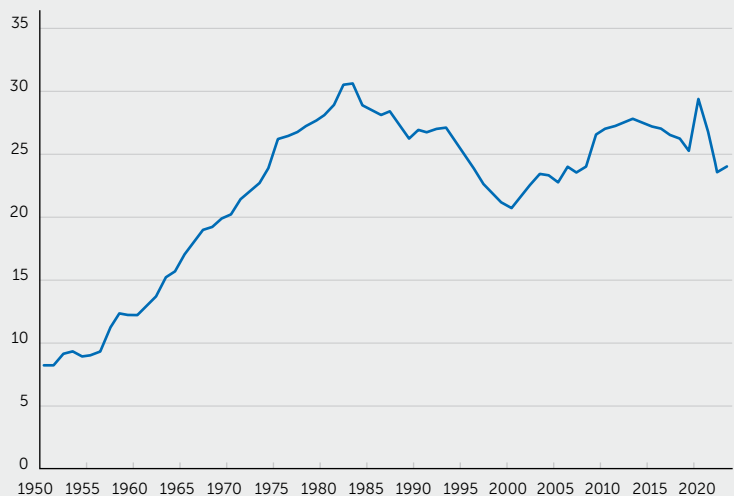
Figuur 1 toont het totaal aan welvaartstaatuitgaven sinds 1950 als aandeel van het bruto binnenlands product. Die laat eerst en vooral de historische uitzonderlijkheid van het bereikte niveau van uitgaven zien. Met een sprong van 8 naar 30 procent van het bbp binnen drie decennia werd dat niveau pas aan het eind van de jaren zeventig bereikt. De wortels van de welvaartsstaat mogen in de laat-negentiende eeuw liggen, de realisatie ervan was geconcentreerd in de gouden jaren van de naoorlogse welvaartsgroei. Voor de periode daarna laat de figuur zien dat er van een structurele afname geen sprake is geweest. Hoewel de trend van de voorgaande groei halverwege de jaren tachtig werd omgebogen en zich tot eind jaren

15 Over de politieke en institutionele effecten van economische openheid zie Katzenstein, *Small States*, hoofdstukken 1 en 4; en Rogowski, 'Political Cleavages'. Over verschillen in de mate van universalisme en de rol van de staat versus die van corporatisme Esping-Andersen, *Three Worlds*.

16 Garland, 'The Welfare State'; *Welfare State*.

negentig een daling voordeed, biedt de ontwikkeling in de uitgaven geen grond voor de notie dat de welvaartsstaat sinds de jaren tachtig zou zijn teruggedrongen. Alleen op het hoogtepunt gedurende diezelfde jaren tachtig was het uitgavenaandeel hoger dan in het afgelopen decennium. Met name vanaf de eeuwwisseling en opnieuw onder invloed van de financiële crisis vanaf 2008 was er sprake van een hernieuwde stijging in het beslag van welvaartsstaatuitgaven.¹⁷

Figuur 1. Totale welvaartsstaatuitgaven als percentage van het bbp, 1950-2023



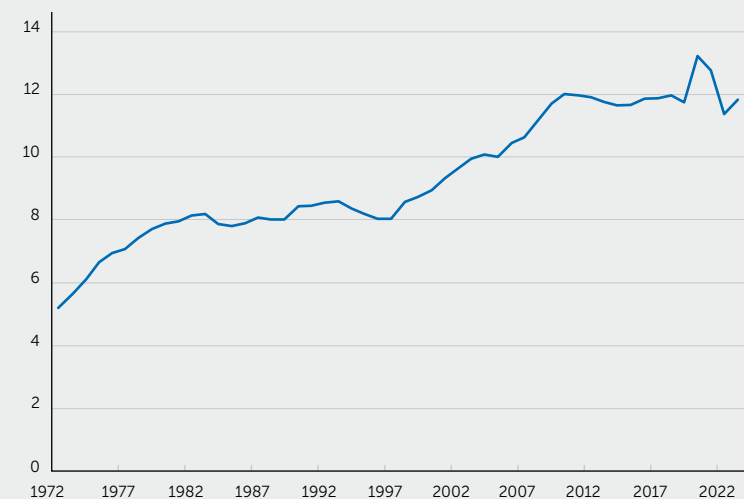
Bronnen: CPB, MEV 2018 (Lange Tijdreeksen Overheidsfinanciën); CBS, Statline.

Dit beeld wint verder aan kracht als we kijken naar de reële uitgaven per hoofd van de bevolking in figuur 2. Die toont een trendmatige ontwikkeling die nog sterker afwijkt van het beeld zoals dat door het beleidsdebat wordt opgeroepen. Op de volumegroei van de jaren zeventig volgde onder invloed van het crisisbeleid van de

¹⁷ De hier beschreven slinger in de feitelijke ontwikkeling van welvaartsstaatuitgaven wordt ook geïllustreerd door die in het aandeel daarvan in de totale overheidsuitgaven. In 1987 was dit teruggedrongen tot 48 procent, terwijl het tussen 1977 en 1981 op een hoogtepunt van 53 procent had gestaan. Sindsdien is dit aandeel weer toegenomen en bedraagt het de laatste jaren 62 procent (CPB, 'Lange Tijdreeksen'; CBS, Statline).

jaren tachtig stabilisatie – maar niet meer dan dat. Na 1997 volgde bovendien een hernieuwde expansie. De maatregelen zoals die in reactie op de kredietcrisis werden doorgevoerd – van de Participatiewet tot de decentralisatie van de langdurige zorg en de jeugdzorg – brachten opnieuw een stabilisatie te weeg. In feite illustreert figuur 2 dat er slechts twee perioden waren waarin de groei van de welvaartsstaat onder druk van crises door ingrijpend beleid werd gestabiliseerd. Daarmee vormt die een illustratie van de plateautheorie van de structurele expansie van de overheid van Peacock en Wiseman sinds de democratisering: de reële uitgaven per hoofd zijn ook sinds de budgettaire ingrepen onder Rutte II gemiddeld anderhalve keer zo hoog als aan het begin van de jaren tachtig.¹⁸

Figuur 2. Totale welvaartsstaatuitgaven per hoofd in constante prijzen sinds 1972 (in duizend euro van 2019)



Bronnen: CPB, MEV 2018 (Lange Tijdreeksen Overheidsfinanciën); CBS, Statline.

¹⁸ Peacock en Wiseman, *Growth of Public Expenditure*.

Wat de voorgaande grafieken niet laten zien is de verandering die heeft plaatsgevonden in de samenstelling van de welvaartsstaatuitgaven. Figuur 3 toont de ontwikkeling in de reële uitgaven per hoofd, waar die is onderverdeeld naar drie hoofdcategorieën. De kern van de daarin zichtbare dynamiek is tweeledig. Die betreft ten eerste de lange stabilisatie in de sociale zekerheid met een tussenliggende daling en hernieuwde expansie tot 2012. Bovenal echter wordt die gekenmerkt door de groei van de zorg. Toen Gerrit Zalm, toen directeur van het CPB, in 1993 een bespiegeling schreef over de 'economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat' bracht hij de dynamiek in de zorguitgaven alleen in verband met de vergrijzing en dan 'vooral na 2010'.¹⁹ In feite versnelde de groei daarvan al in de tweede helft van de jaren negentig en opnieuw na de invoering van het nieuwe verzekeringsstelsel in 2006. Daarmee werd ook een hernieuwde claim van de publieke sector op het arbeidsaanbod in gang gezet, nadat het werkgelegenheidsaandeel na 1983 was teruggedrongen.²⁰ Uitgaven aan onderwijs kenden een minder beweeglijk verloop. Niettemin zijn ook hier de huidige reële uitgaven per hoofd een vijfde hoger dan op de eerdere top in 1979 en vond die expansie ook hier met name plaats in de periode tot 2012. De totale reële uitgaven zijn sinds de eeuwwisseling met ruim de helft toegenomen, terwijl het aantal leerlingen en studenten met niet meer dan elf procent is gestegen.²¹

In toevoeging op de hernieuwde stijging in het beslag van de uitgaven vanaf 2000, werd de geschetste verschuiving mogelijk gemaakt door de daling in het aantal uitkeringen en de rentelasten. De betaalde rente op de staatsschuld daalde van een gemiddelde van 5,5 procent bbp tussen 1985 en 1993 naar minder dan 1 procent in 2018. En waren er op het hoogtepunt in 1994 27 uitkeringen aan werkloosheid, bijstand en arbeidsongeschiktheid op 100 werknemers (voor 1972 waren dat er minder dan 10), aan de vooravond van de financiële crisis was dat teruggelopen tot 16.²² Daarbij moet u bedenken dat het aan de welvaarts groei willen koppelen van de sociale zekerheid, zelfs bij een constant aantal uitkeringen en regelingen, ook impliceert dat de reële uitgaven toenemen. Om die reden is het tegelijkertijd het geval dat de uitgaven aan sociale zekerheid in reële termen zijn toegenomen, maar het sociaal minimum sterk is achtergebleven bij de inkomensgroei.²³

19 Zalm, 'Economische Houdbaarheid'.

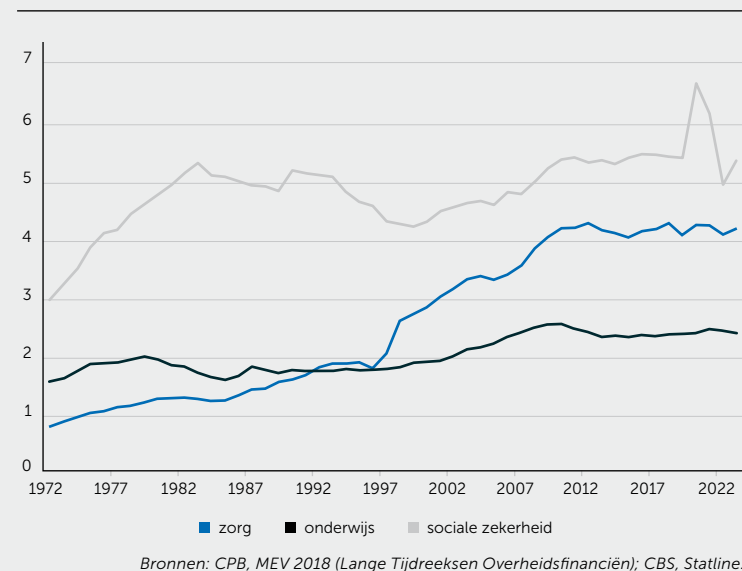
20 Het aandeel van overheid en zorg (SBI categorie O-Q) in het totale arbeidsvolume daalde tussen 1983 en 2000 van 28,2 naar 24,7%, tot 2013 steeg het vervolgens tot 29,1% (CBS, Statline, vanaf 1995 werkzame personen, daarvoor gekoppeld aan de Arbeidsrekeningen op basis van banen).

21 Bron: CBS, Statline. Het leerlingenaantal in het primair en secundair onderwijs is zelfs met vijf procent gedaald (tussen 2000/1 en 2022/3 van 2,53 naar 2,41 miljoen) terwijl de publieke uitgaven er met 45 procent zijn gestegen (in euro's van 2022 van 24,1 naar 34,9 miljard).

22 Bron: CBS, Statline, Tijdreeksen Sociale Zekerheid.

23 Vgl. Commissie Sociaal Minimum, *Zeker Bestaan*; Salverda, 'Welvaartswinst'.

Figuur 3. Reële welvaartsstaatuitgaven per hoofd naar beleidsveld sinds 1972 (in duizend euro van 2019)



Nu past bij reële uitgaven als maatstaf voor de ontwikkeling van de welvaartstaat wel een disclaimer: uitgaven zijn geen daadwerkelijke publieke diensten, effectieve verzekeringen of efficiënt geregelde uitkeringen. Bovendien zijn er redenen om te vermoeden dat die relatie er de laatste decennia op zijn minst niet beter op geworden is. Mogelijk gemaakt door de ICT-revolutie zijn onder het label van maatwerk politieke tegenstellingen (zoals over een al dan niet inkomensafhankelijke zorgpremie) ontgaan door de uitrol van complexe geautomatiseerde systemen. De doelmatigheidspretentie daarvan is hoog, maar juist die pretentie heeft, in samenspel met de complexiteit ervan en de twijfelachtige rol van instanties, zoals u weet tot grote ongelukken geleid.

Breder zijn er in tal van publieke sectoren problemen in wat door politiek en bestuur eufemistisch wordt aangeduid als 'de uitvoering'. In de zorg, maar zoals Beter Onderwijs Nederland op dwingende wijze uiteen heeft gezet, in toenemende mate ook in het onderwijs, is het de vraag of publieke en private prikkels nog in elkaars verlengde liggen.²⁴ En hoewel de onderwijsopgave mogelijk ook groter is

24 Beter Onderwijs Nederland, 'Bevrijd het onderwijs uit de greep van de private belangen'.

geworden, staat de groei in de reële uitgaven in schril contrast met onder meer de ontwikkeling van de PISA scores. Tot slot weten we dankzij het werk van Jos Blank en zijn Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie ook dat de productiviteit van de overheid per saldo niet of nauwelijks is gegroeid en de overhead met name de laatste jaren is toegenomen. Zoals het FD kopte: 'de bureaucratie binnen de rijksoverheid [is] uitgegroeid tot zeldzame proporties'. Sinds 2010 is het aantal werknemers bij de departementen gestegen met 29 procent, terwijl dat daarbuiten met 4 procent toenam.²⁵

Voor zover reële uitgaven en feitelijke diensten uiteenlopen leidt dat alles tot een andere politieke discussie die dringend gevoerd moet worden. Het roept zelfs de vraag op of de overheid nog langer in staat is systemen zo te organiseren dat die niet gekenmerkt worden door steeds grotere beheersproblemen en dalende opbrengsten. Niettemin is het evident dat deze kwalificaties de lange beweging in de omvang en verdeling van de uitgaven niet wegnemen.

Houdbaarheid: van constante arrangementen naar politieke economie

Samengevat is de brede welvaartsstaat in de jaren sinds Lubbers I niet gekrompen, laat staan afgebroken. De totale uitgaven als aandeel van het bbp zijn per saldo op een historisch hoog niveau gebleven dat alleen achterblijft bij dat van de crisisjaren tachtig. Onderliggend zijn de uitgaven in reële termen per hoofd met de helft toegenomen. Wel vergaand veranderd is de samenstelling van die uitgaven, met name in de richting van de zorg. Die ontwikkeling volgde de voorkeur van kiezers die op zijn beurt werd gedreven door de welvaartsgroei, medische technologie en vergrijzing. Tegelijkertijd suggereren opeenvolgende berekeningen door het CPB van het houdbaarheidstekort bij zogenaamde 'constante arrangementen' dat dit onder invloed van budgettair beleid weliswaar varieert maar binnen bereik blijft. Kortom, wat is, afgezien van onvrede over de verdelingseffecten van de geschetste verschuiving, nu eigenlijk het probleem?

Laat ik, om een frase van Churchill te gebruiken, antwoorden in één woord: context. Die is in het geval van de welvaartsstaat fundamenteel gewijzigd en bijgevolg zijn verwachtingen ten aanzien van een voortgezette groei in de aanspraken daarop gebaseerd op aannames die niet langer houdbaar zijn.

²⁵ Financiële Dagblad, 19 juli 2024. <https://fd.nl/politiek/1523671/bureaucratie-binnen-de-rijksoverheid-uitgegroeid-tot-zeldzame-proporties>

Die constatering omvat meerdere aspecten waarvan ik de vijf belangrijkste noem.²⁶ Om te beginnen: als er iets is dat we niet hebben zijn het de constante arrangementen van de houdbaarheidssommen. Daargelaten dat er methodische kritiek op mogelijk is (die betreft met name de geprojecteerde arbeidsproductiviteit en de rol van de discontovoet), vervullen die sommen tot op zekere hoogte een discipline-rende rol.²⁷ Een summier blik op de discussie over de sociale zekerheid van de laatste decennia volstaat echter om in te zien dat, of het nu gaat om de koppeling van de uitkeringen aan de lonen of die van de AOW leeftijd aan de levensverwachting, de aanname van de bestaande situatie als constant een theoretische is. Bovendien begint het inzicht in te dalen dat de lineaire AOW-koppeling op den duur weinig reëel is, en is er op grond van de reële uitholling langlopende druk om het niveau van de bijstand te verhogen. Voor het onderwerp pensioen, waarop Nederland door het kapitaalgedekte stelsel een groot voordeel heeft maar binnen de Eurozone moet vrezen voor de beleidsvoorkeuren van landen met een omslagstelsel, verwijs ik naar het recente WRR rapport daarover.²⁸

Zoals ik samen met Gijsbert Werner, Mérove Gijsberts en Marianne de Visser in het WRR rapport *Kiezen voor Houdbare Zorg* omstandig uiteen heb gezet is de dynamiek van een zich consistent uitbreidend beslag op mensen en middelen nog sterker in de zorg.²⁹ Figuur 4 toont de jaarlijkse groei sinds 1973 in de reële uitgaven aan zorg (publiek en privaat) tot aan de covid periode. Zoals de figuur laat zien is er sprake van sterke, politiek gedreven variaties. Het lange gemiddelde ligt niettemin op 2,7 procent.³⁰ Voor de publiek gefinancierde uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (sinds 2019 het Uitgavenplafond Zorg) zoals dat sinds 1998 wordt bepaald is dat cijfer identiek. Gegeven een inkomensgroei van 2,2 en 1,9 procent impliceert dit een langjarige druk op de collectieve lasten en de verdeling van de uitgaven.

²⁶ Voorbeelden van andere trends die de kosten en uitvoerbaarheid van de welvaartsstaat belasten zijn de toename in de internationale arbeidsmobiliteit en de vergrote variatie en instabiliteit in de samenstelling van huishoudens.

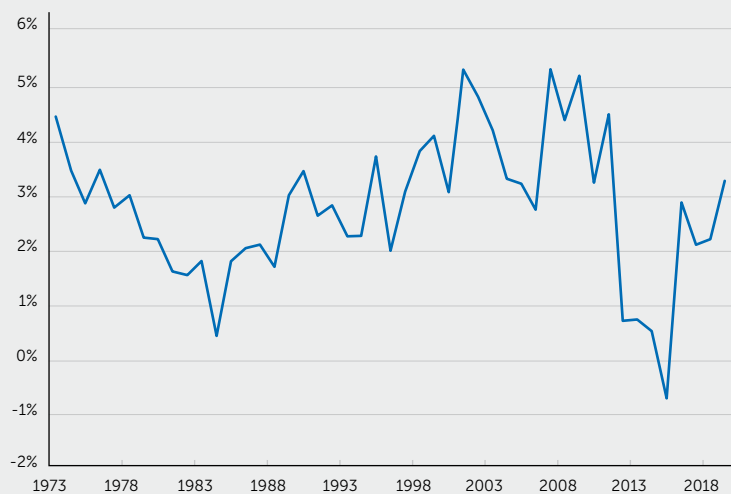
²⁷ Vgl. <https://www.cpb.nl/hoe-meten-we-of-de-overheidsfinancien-houdbaar-zijn>

²⁸ WRR, *Europese Vergrijzing*.

²⁹ WRR, *Kiezen voor Houdbare Zorg*.

³⁰ Bron: CBS, Statline.

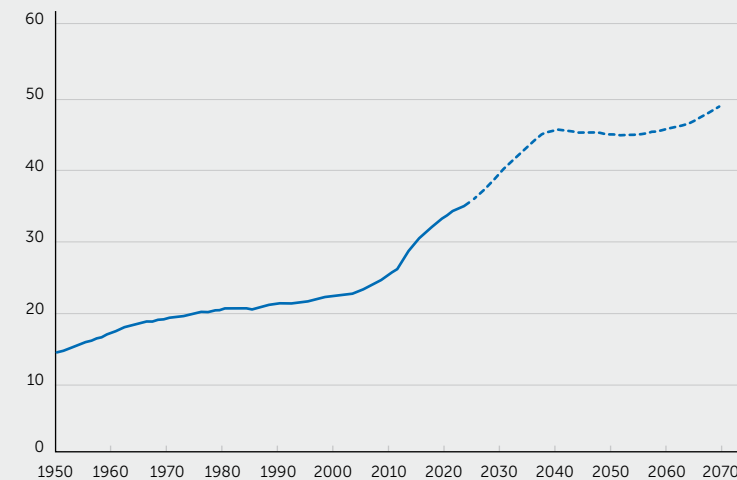
Figuur 4. De jaarlijkse groei in de totale reële uitgaven aan zorg en welzijn, 1973-2019



Bron: CBS, Statline.

De drijvende krachten daarachter zijn welbekend: welvaart, verdieping van het aanbod door technologische vooruitgang, de gezondheidstoestand en in toenemende mate vergrijzing. Die laatste twee zijn daarbij met elkaar verknoot aangezien er niet alleen een trendmatig toenemende vraag is naar jeugdzorg, GGZ en de behandeling van leefstijl-gerelateerde aandoeningen, maar ook de prevalentie van ziekten als kanker en dementie blijft groeien. Daarnaast zal na 2040, als de piek van de vergrijzing is bereikt, de verhouding tussen de bevolking boven 65 en die van werkende leeftijd (de zogenaamde 'grijze druk') op een veel hoger niveau blijven (figuur 5). En hoewel die in technische zin zeker plaatsvindt, is er per saldo geen sprake van productiviteitswinst die deze druk compenseert. Zowel door nieuwe medicijnen en behandelingen als door het arbeidsintensieve karakter van de zorg stijgt de relatieve prijs daarvan.

Figuur 5. De verhouding tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en die tussen 20 en 65 ('grijze druk'), 1950-2070



Bron: CBS, Statline (na 2024 prognose).

Tegelijk bestendigen, zoals onder andere de Studiegroep Begrotingsruimte heeft benadrukt, ook budgettaire instituties deze trend.³¹ Anders dan bij andere uitgaven is bijvoorbeeld het begrotingsproces niet primair gebaseerd op politieke keuzes maar op een raming van de feitelijke ontwikkeling van de uitgaven door het CPB.³² Daarbij hebben we een open stelsel, wat wil zeggen dat alle behandelingen en geneesmiddelen die voldoen aan "de stand van wetenschap en praktijk" in principe voor vergoeding in aanmerking komen. Dat alles maakt dat ook in de ramingen de volumegroei op een kleine 3 procent per jaar staat en het aandeel van de

³¹ <https://www.rijksfinancien.nl/bestanden/studiegroep-begrotingsruimte.pdf>

³² Deze structurering van het begrotingsproces heeft onder meer als gevolg dat de daarbij ingezette lange raming leidt tot een zelfbevestigend pad in de uitgaven, waarbij expliciete politieke ingrepen nodig zijn om dat bij te sturen. De na 2012 ingevoerde Hoofdlijnakkoorden (inmiddels het Integraal Zorgakkoord) hebben sindsdien deze rol vervuld. De procedure is het gevolg van het willen vermijden van de omvangrijke tegenvallers zoals die zich na 2006 en de invoering van het nieuwe zorgverzekeringsstelsel voordeden.

zorguitgaven in het bbp in projecties voor 2050 tot boven de 20 procent reikt.³³ Daar komt bij dat, omdat het veruit sterkste beroep daarop gedaan wordt na pensionering, de uitgaven aan zorg per saldo consumptief zijn en daarmee niet bijdrage aan de houdbaarheid daarvan.

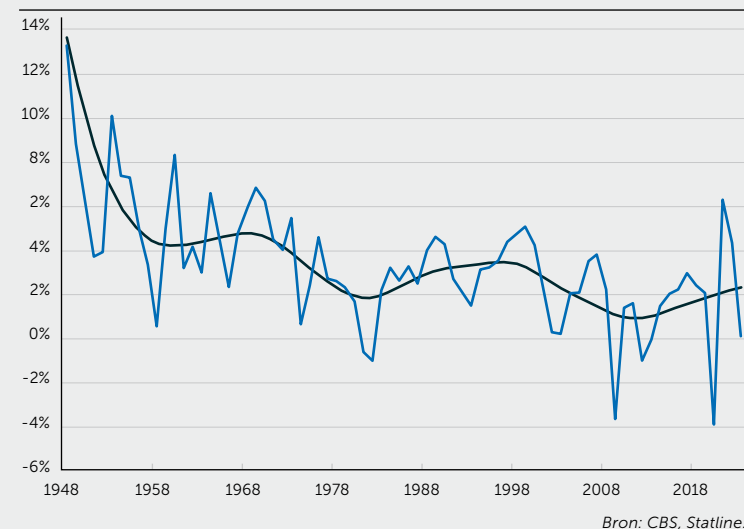
De tweede dimensie van de veranderde context waarbinnen de welvaartstaat functioneert is die van de welvaarts-groei. Figuur 6 toont de jaarlijkse groeivoet in het bbp sinds 1948 en de daaruit afgeleide structurele component. Die figuur laat eerst en vooral twee dingen zien: het uitzonderlijke niveau van de groei tijdens de periode waarin de welvaartsstaat werd opgebouwd en de daling daarin sinds het begin van de jaren zeventig. Uit de jaarlijkse begrotingsdebatten is dat nauwelijks af te leiden, maar we bevinden ons inmiddels in een volledig andere macro-economische omgeving dan die waarop de kabinetten Lubbers terugkeken. Sindsdien schaken en verdelen we in het budgettaire beleid binnen een steeds kleinere ruimte. In de jaren zeventig bedroeg de gemiddelde groei nog 3,5 procent en in de twintig jaar daarvoor 5 procent. In de afgelopen twintig jaar was dat gemiddeld 1,6 procent.

Achterliggend is het daarbij met name de productiviteitsgroei die is gedaald: de structurele component van de totale factorproductiviteit ligt nog maar net boven nul. Die vertraging is geen specifiek Nederlands fenomeen, maar doet zich in alle hoogontwikkelde economieën voor. Over de oorzaken bestaat een langlopend debat, waarvan de meest algemeen erkende component die van de zogenaamde bèta convergentie is: rijkere landen met vergelijkbare instituties en technologie groeien minder snel dan armere.³⁴ Sinds 2008 zijn de Europese economieën bovendien verder achterop geraakt. Dat alles maakte dat de vooruitzichten voor de Nederlandse groei in lijn zijn met de historische ontwikkeling. In de laatste macro-economische verkenning raamde het CPB de groei tussen 2024 en 2028 op gemiddeld 1,2 procent.

33 WRR, *Kiezen voor Houdbare Zorg*, 79; CPB, *Zorguitgaven*; Vonk et al., *Toekomstverkenning*. De schattingen variëren met de raming van de economische groei of met aannames daarover, maar liggen allen veel hoger dan de huidige 9 procent. In de laatste scenariostudie van het CPB loopt dit aandeel op tot tussen 13 en 16 procent (CPB, *Kiezen voor Later*).

34 De term 'beta convergentie' verwijst naar de hellingscoëfficiënt van regressies met als waarnemingen het groeipad van nationale economieën, waarin de inkomensgroei per hoofd over een periode wordt verklaard uit het aanvankelijke niveau daarvan. Vgl. Barro and Sala-i-Martin; 'Convergence' en Mankiw et al., 'Contribution'.

Figuur 6. De groeivoet van het Bruto Binnenlands Product, 1948-2023



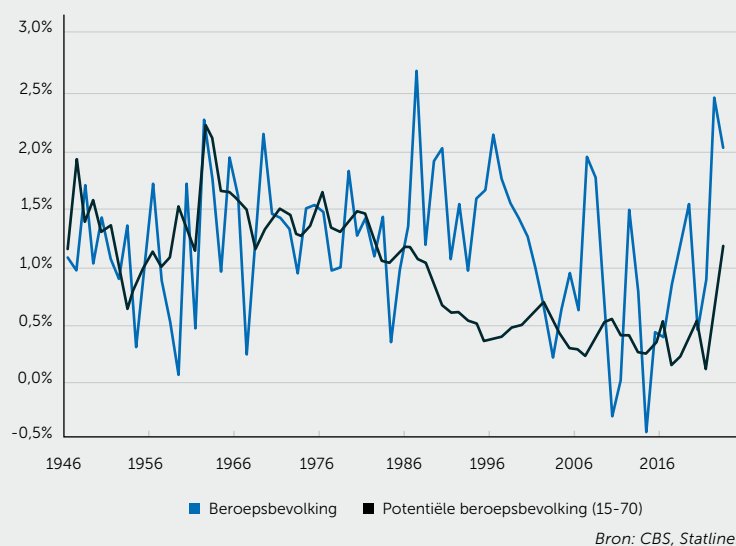
Drie: demografische ontwikkeling. Parallel aan de welvaartsontwikkeling daalt ook de groei van de bevolking sinds begin jaren zeventig – met consequenties voor de samenstelling van de bevolking en de groei van het arbeidsaanbod. En ook die beweging vormt een historische breuk. Parallel aan de industrialisatie na 1860 nam de groei van de bevolking toe, tot rond de eeuwwisseling een niveau 1,4 procent per jaar werd bereikt. Na de schokken van het interbellum en de oorlog lag de groei in de daaropvolgende decennia ook op dat niveau. In de laatste halve eeuw is deze echter geleidelijk tot stilstand gekomen en neemt de bevolking nu alleen nog toe door immigratie.

Die ontwikkeling werkte met vertraging door in de potentiële beroepsbevolking – het deel van de bevolking tussen 15 en 70. Zoals figuur 7 laat zien daalde de groei daarvan vanaf midden jaren tachtig. Het effect op het arbeidsaanbod is echter lange tijd gecompenseerd door een sterke toename van de arbeidsdeelname, met name onder vrouwen en ouderen. Voor de groep van 15 tot 70 steeg die van 61 in 1985 naar de huidige 81 procent.³⁵ Die stijging was ook in comparatieve zin uitzonderlijk en

35 Dit betreft de bruto arbeidsparticipatie. De potentiële beroepsbevolking nam toe van 10,09 naar 12,51 miljoen, de feitelijke beroepsbevolking van 6,36 naar 10,10 miljoen (1985 en 2023; CBS, Statline).

maakte feitelijk deel uit van het macro-economisch beleid, hoewel het beleden doel vooral aanvankelijk emancipatorisch van aard was.³⁶ Met het participatiecijfer van midden jaren tachtig zou de huidige beroepsbevolking bijna een kwart kleiner zijn.

Figuur 7. De groeivoet van de beroepsbevolking en de potentiële beroepsbevolking, 1948-2023



Hoewel politici graag anders willen geloven is, zoals figuur 7 ook laat zien, de rek echter feitelijk uit die strategie: de groeicurves van de potentiële en feitelijke beroepsbevolking zijn weer geconvergeerd. Alleen in 2023 is de totale bevolking onder invloed van immigratie gegroeid in een mate die sinds 1967 niet meer is voorgekomen. En dat heeft een opwaarts effect gehad op het arbeidsaanbod. Dan nog bleef de groei daarvan achter bij de waarden die tot midden jaren tachtig gewoon waren. Ook omdat dit effect in belangrijke mate gedreven werd door de Oekraïne-oorlog, doet die recente ontwikkeling niet af aan de geschetste trend. Waar ogenschijnlijk wel potentieel zit is in het aantal gewerkt uren, aangezien in

³⁶ OECD cijfers laten zien dat in Frankrijk, België, het VK en de OECD als geheel de arbeidsdeelname toenam met tussen de 3 en 9 (België) procent, terwijl die in de VS zelfs licht daalde (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64197#>)

Nederland de deeltijdfactor onder met name vrouwen laag is. Daar geldt echter dat met het stijgen van de welvaart het gemiddelde aantal gewerkte uren juist is gedaald, van rond 1800 uur per jaar begin jaren zeventig naar de huidige 1440.³⁷ Los van het feit dat fiscale prikkels hier niet meewerken, moet het als onwaarschijnlijk gelden dat die structurele trend kan worden omgebogen. Dan nog is het effect daarvan een *one-off*. Een hogere participatie werkte bij een groeiende beroepsbevolking door als een groeicijfer. Dat is nu niet langer het geval, ook omdat de arbeidsdeelname uit immigratie per saldo laag is.³⁸ En tot slot zal een verdere verhoging van de arbeidsdeelname onbezoldigde functies naar de markt duwen, waaronder een deel van de mantelzorg.

Het effect van die lange ontwikkeling is dat Nederland (maar Nederland zeker niet alleen) een structureel personeelstekort kent dat doorwerkt in de publieke sector. De voorbeelden van tekorten in de publieke dienstverlening in de laatste jaren zijn legio. Van tekorten in de zorg, tot die bij het openbaar ministerie, in het onderwijs en bij de politie; van een tekort aan verzekeringsartsen bij het UWV waardoor deels arbeidsongeschikte 60-plussers veelal ongezien de WIA instromen, tot soortgelijke effecten bij de doorverwijzing naar de Wlz. De politiek lijkt zich echter liever per week druk te maken over de tekorten per sector dan te beseffen dat beleid slechts een proces van onderlinge verdringing organiseert. In navolging van *Kiezen voor Houdbare Zorg* concludeerde de Raad van State bij de Prinsjesdag dan ook dat niet geld maar mensen de sturende factor in beleid zijn geworden, leidend tot een bedrieglijk aantrekkelijke onderuitputting. Daarbij speelt in personele dienstverlening, en bij uitstek in de verpleging, bovendien een rol dat arbeid slechts beperkt vervangbaar is door de inzet van ICT of robots.

Vier: de stapeling van budgettaire wensen en bredere beleidsdoelen. De uitholling van het reële niveau van de sociale zekerheid en de problematische uitvoering daarvan lokken inmiddels politieke reacties uit in de vorm van de belofte van een brede bestaanszekerheid. Daarbij spelen problemen op de woning- en arbeidsmarkt eveneens een rol. De politiek heeft die in belangrijke mate budgettaire discussie verder belast door een stapeling aan beleidsdoelen met een lange horizon. Die reiken van stikstof en internationale veiligheid tot de energietransitie. Bovendien lijken we al die wensen min of meer gelijktijdig te willen realiseren, in een situatie waarbij de beperkende factor in de economie een tekort aan reële middelen is.

³⁷ CBS, Statline.

³⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoe-verschillen-arbeid-en-inkomen-naar-herkomst->

En vijf: de implicaties van gedragseffecten van een verder groeiende welvaartsstaat voor de houdbaarheid daarvan. Voor zover de politiek er voor kiest om verdere groei van de welvaartsstaatuitgaven niet ten laste te laten komen van andere uitgaven, moet die worden gedekt uit de lasten. De ruimte daartoe moeten we bovendien zien tegen de achtergrond van het feit dat de collectieve lasten in het afgelopen decennium opnieuw zijn toegenomen. Van de daling daarin tot 2003 is inmiddels ruim twee derde opnieuw ingevuld. En hoewel schattingen van de elasticiteit van het arbeidsaanbod variëren, is het onmiskenbaar dat het niveau van de marginale lasten – zo'n 50 procent op inkomens vanaf 25 duizend euro – ook nu al een effect heeft.³⁹ Een verdere verhoging van de lastendruk draagt zodoende bij aan zowel personeelstekorten als aan erosie van de belasting- en premiebasis. Doorrekeningen laten daarbij zien dat er voor significante verandering fundamentele aanpassingen nodig zijn in het belasting- en toeslagenstelsel.⁴⁰ Uit empirische macro-studies die uitgaan van een open economie en heterogene belangen van werknemers, werkgevers en ontvangers weten we daarnaast dat een hoge herverdeling bredere effecten heeft die via de winstvoet en de competitiviteit van bedrijven de welvaarts groei remmen.⁴¹ De positie van Nederland is in dat alles niet uniek, de lastendruk in de EU is gemiddeld zelfs wat hoger, maar dat doet niet af aan het bereikte niveau en de beperkte ruimte die dat in combinatie met de lage groei naar de toekomst biedt.⁴²

Tot slot zijn er gedragseffecten in dat deel van de welvaartsstaat waarop de druk het hoogste is, de zorg. We hebben het dan over de perceptie van ontwikkelingen in kwaliteit, toegankelijkheid en de opgelegde mate van solidariteit, en het effect daarvan op het draagvlak voor verder stijgende uitgaven – een mechanisme dat we in Houdbare Zorg als 'maatschappelijke houdbaarheid' hebben aangeduid.

39 Voor groepspecifieke schattingen van de inkomenselasticiteit van het arbeidsaanbod in Nederland zie Mastrogiacomo et al., 'Estimating Labour Supply Responses'. Deze analyse suggereert dat de marginale belastingdruk vooral een effect heeft op de urenkeuze, terwijl de gemiddelde lastendruk de beslissing raakt om wel of niet aan het arbeidsproces deel te nemen. Gegeven de hoge participatie maar relatief lage urenkeuze van vrouwen maakt dit de marginale druk bij uitstek relevant voor de Nederlandse beleidsdiscussie.

40 Gielen en Beens 'Belastingdruk'; Ministerie van Financiën, *Marginale Druk*.

41 Alesina en Perotti, 'Taxation and Redistribution'; Alesina en Perotti 'Welfare State'. Zie voor een uitgebreidere discussie van de effecten van een groeiende lastendruk op de houdbaarheid WRR, *Kiezen voor Houdbare Zorg*, 87-91.

42 Bovendien wordt de positie van Nederland vertekend doordat de verplichte afdrachten voor zorg en pensioen niet als wettelijke lasten worden gerekend. Dit fenomeen staat bekend als 'Non-Tax Compulsory Payments'. Gemiddeld over verschillende huishoudtypes en inkomens tussen 67 en 167 procent van het gemiddeld loon lag de totale wig in Nederland in 2019 13% boven het gemiddelde voor de OECD (Brys, *Non-Tax Compulsory Payments*; OECD, *Taxing Wages*). Omdat pensioenpremies een combinatie van uitgesteld loon en belegging zijn en de Zvw-premie niet afhankelijk is van economische activiteit (maar door de zorgtoeslag per saldo wel van inkomen) gaat hiervan echter niet eenzelfde effect uit.

Met name onderzoek van het SCP en Nivel laat daarbij zien dat de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit en toegankelijkheid neerwaarts zijn. En waar de risico-solidariteit nog altijd hoog is, staat die ten aanzien van leefstijl en leeftijd onder druk.⁴³

Implicatie: de noodzaak van kiezen en inhoudelijk debat

De implicatie van dit alles is niet dat de welvaartsstaat onhoudbaar is. Wel dat we ten aanzien van de samenstelling en reikwijdte daarvan keuzes zullen moeten maken. Er is sprake van een vergaande discrepantie tussen verwachtingen ten aanzien van de sociaaleconomische rol van de staat en de reële ruimte die we daartoe ter beschikking hebben. De naoorlogse economische, demografische en veiligheids-politieke condities waarop die verwachtingen zijn gebaseerd vormen niet het historisch normaal maar waren in elk opzicht uitzonderlijk.

Bestending van de budgettaire instituties en het daarop gebaseerde politieke proces heeft consequenties voor het publieke belang die ook in de afgelopen decennia, bij een hogere groei, lagere uitgaven aan veiligheid en een minder krappe arbeidsmarkt al zichtbaar waren. Sterk stijgende zorguitgaven en een steeds verder verbrede taakopvatting van de overheid in het sociale domein leidden daarbij tot verdringing van beleidsdoelen daarbuiten en tot reële uitholling van de kern. Indien ongemoeid schaadt dat proces de welvaart, de zwakkeren in de samenleving en uiteindelijk zelfs kerntaken van de overheid. Groei van de zorg in de bestaande verhoudingen verdringt daarbij bovendien de kwaliteit en toegankelijkheid van vormen van zorg die al onder druk staan – met name de Jeugdzorg, de GGZ en delen van de ouderenzorg. Een impliciete verdringing van preventie en onderwijs schaadt per saldo zelfs de volksgezondheid.⁴⁴

Een verdere accommodatie van verwachtingen is daarmee onhoudbaar, maar periodieke toepassing van de kaasschaaf en de mantra van houdbaarheid door doelmatigheid volstaan evenmin. Het minimaliseren van politieke onvrede door het proportioneel aftoppen van diensten en financiële lasten weerspiegelt een gebrek aan prioriteiten en is een impliciete keuze voor uitholling. Het in reactie op de verdringingseffecten van de afgelopen decennia in het vooruitzicht stellen van bestaanszekerheid of zelfs grip op individuele levens wekt daar bovenop verwachtingen die de overheid onmogelijk kan waarmaken. Dat geldt des te meer in een wereld waarin de welvaartsstaat geconfronteerd wordt met instabiliteit en

43 Den Ridder et al, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*; Verest et al, *Kwaliteit*. Voor een uitgebreide beschrijving van deze resultaten zie WRR, *Kiezen voor Houdbare Zorg*, 109-27.

44 Zie WRR, *Kiezen voor Houdbare Zorg*, hoofdstuk 8.

de terugkeer van pandemische of financiële schokken. De teleurstelling en de politieke reactie zijn daarmee ingebakken: gegeven in toenemende mate schaarse reële middelen kunnen we niet alles, en zeker niet tegelijk.

Voorbeelden van hoe negatieve externe effecten van een gebrek aan keuzes zich opstapelen zijn er intussen te over. Zo stellen gemeenten onder druk van bezuinigingen en een vergroot aantal taken in met name het sociale domein onderhoud aan bruggen en wegen uit en zitten tegelijkertijd armoedebestrijding en jeugdzorg in de knel.⁴⁵ Zowel op de korte als de langere termijn is het daarom zaak om terughoudend te zijn in beleidsdoelen en liever eerder dan later keuzes te maken.⁴⁶

Het maken van die keuzes is uiteindelijk in hoge mate een politiek-normatieve opgave. Dat neemt niet weg dat we inhoudelijke criteria kunnen aandragen om afwegingen tussen doelen te maken. Op macroniveau helpt het begrip van publieke goederen en -diensten als scheidslijn maar zeer beperkt, al was het maar omdat de striktheid van dat begrip werkt als een tautologie: reëel bestaande diensten kunnen zelden eenduidig als zodanig worden aangemerkt, van vrijwel alle diensten die als publiek gelden zijn voorbeelden van private uitvoering te vinden en technologische verandering doet de scheidslijn vervagen.⁴⁷ Wel valt er een onderscheid te maken tussen diensten die bijdragen aan de groei van de belasting- en premiebasis en daarmee aan de houdbaarheid, die met brede welvaartseffecten welke echter niet gemonetiseerd kunnen worden, en zuivere vormen van herverdeling met een normatieve basis. Die categorieën vormen geen dwingende hiërarchie. Maar ze helpen wel functies en effecten te onderscheiden en daarmee te benoemen wat we op basis van een politieke weging zien als de kern van het publieke belang - van een deugdelijk bestaansminimum en effectieve werknemersverzekeringen tot kerndoelen van het onderwijs en een beschreven reikwijdte van het pakket in de zorg.

Met het kiezen tussen beleidsdoelen is de kous echter niet af, ook niet als we de discussie over uitvoering daarin betrekken. Zoals geïllustreerd aan de hand van de volksgezondheid wordt de verdeling van middelen en mensen maar heel beperkt gedreven door potentiële baten. En zoals de Sisyfusarbeid van de Rekenkamer keer op keer laat zien ontbreekt het aan inzicht in wat intensiveringen opleveren en is het met het corrigerend vermogen van de overheid beroerd gesteld.

45 <https://nos.nl/artikel/2535232-gemeenten-moeten-infrastructuur-vernieuwen-maar-hebben-er-geen-geld-voor>; <https://nos.nl/l/2524358>

46 Zie in het verlengde hiervan ook de beschouwing bij het CEP 2024, waarin de directeur van het CPB pleit voor een versterkte prioritering in beleidsdoelen en terughoudendheid in de groei van de uitgaven: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Beschouwing-Centraal-Economisch-Plan-2024.pdf>

47 Vgl. White, *Clash*, 339-43.

Dan nog zullen keuzes vermoedelijk niet op grond van ontbrekend inzicht op zich laten wachten, maar onder invloed van het politieke proces. Om drie redenen. Ten eerste lijkt de polarisatie in combinatie met de noodzaak van meer-partijen-kabinetten er toe te leiden dat formaties meer dan ooit worden gekenmerkt door budgettaire uitruilen als basis voor een politiek akkoord. Daarnaast lijken polarisatie en populisme ook te leiden tot inefficiënte maar zichtbare grote uitgaven (zoals het die aan het eigen risico) of het willen beperken van de manoeuvreerruimte van volgende coalities door middel van geormerkte fondsen. Meer structureel gaat het maken van keuzes over het aanpassen van instituties en financiële vastleggingen. En van die processen weten we dat ze veelal een hoge traagheid kennen. In een studie die onder historici relatief onbekend is, lieten politicologen Richard Rose en Philip Davies bijvoorbeeld zien hoe de uitgaven in het VK onder Margaret Thatcher nog in overwegende mate teruggingen op besluiten van naoorlogse kabinetten.⁴⁸ De hedendaagse aanvechting om onder de vlag van 'brede welvaart' beleidsdoelen, en daarmee delen van de begroting, te verankeren perkt het vermogen van de politiek om met een veranderende context om te gaan nog verder in.

Het uiteindelijke probleem is echter toch vooral dat keuzes leiden tot een belangenconflict over een selectieve inperking van aanspraken. Daarachter schuil gaan historisch gewortelde verwachtingen die kiezers hebben van de welvaartsstaat. Vanuit de publieke keuze theorie weten we dat dat aanleiding geeft tot coördinatiefalen en daarmee tot uitstel.⁴⁹ Daarbij gaat het hier bovendien niet om financiële houdbaarheid per se, maar om publieke doelen en waarden waarover uiteenlopende opvattingen bestaan. In het geval van politici leidt dat tot de aanlokkelijkheid van wat politicoloog Kent Weaver muntte als 'blame avoidance'. Gebaseerd op een *negativity bias* onder kiezers – een grotere gevoeligheid voor nadelen van beleid dan voor de baten – leidt dit tot het van de agenda houden van impopulaire vraagstukken.⁵⁰ De sterkere vorm daarvan is het actief inspelen op de verdelingsvraag. Voor kiezers vormt het dreigend verlies van aanspraken een prikkel voor collectieve actie. Daarbij is bovendien van belang dat er groepen zijn die beter in staat zijn om hun belang politiek te laten gelden dan andere.

Doorbreking van die patronen zal, gegeven de dynamiek van de budgettaire ontwikkeling, vooral plaats moeten vinden in relatie tot de reikwijdte en samenstelling van de zorg. Dat maakt de discussie extra complex omdat juist daar sprake

48 Rose en Davies, *Inheritance*.

49 Het klassieke artikel over dit mechanisme is dat van Alesina en Drazen, 'Why are Stabilizations Delayed?'

50 Weaver, 'Politics'. Voor toepassingen van dit verklaringsmodel op zorgbeleid zie Ham en Coulter, 'Explicit and Implicit Rationing'; Landweher en Bohm; 'Delegation'; Garpenby en Nedlund, 'Political Strategies' en Frederiksson et al., 'Cuts without Conflict'.

is van *taboo trade-offs*: keuzes gaan er niet alleen over geld maar over gezondheid en zelfs levens. In *Kiezen voor Houdbare Zorg* formuleerden we daartoe drie kernpunten voor beleid. De eerste aanbeveling was om het draagvlak voor scherpere keuzes te versterken. Daaronder valt het breed inzichtelijk maken van de gevolgen van toenemende schaarste in verhouding tot de groeiende vraag en het daardoor makkelijker maken voor politici om er een langere tijdshorizon op na te houden. Daarnaast benadrukten we het verkrijgen van legitimiteit door het betrekken van burgers en het ontwikkelen van een maatschappelijk gedragen visie op de collectieve kern van de zorg. De tweede aanbeveling was om randvoorwaarden voor keuzes te scheppen. De uitwerking daarvan gaat over het internaliseren van de personele en maatschappelijke houdbaarheid, over versterking van grip op de uitgaven en over de toetsing van beleid aan de normen voor kwaliteit en toegankelijkheid. De derde kernaanbeveling, tenslotte, was om het uitvoerend vermogen te versterken. Onder die noemer vallen een verbrede reikwijdte van het pakketbeheer door onafhankelijke instituties, het beter afbakenen van de rollen van zorginkopers, politiek en verzekeraars, het identificeren en waar relevant stoppen van de vergoeding van niet-passende zorg, en het centraal toegankelijk maken van meer eenduidige prestatiedata.

Ook indien volledig gerealiseerd vormt een beleidsinzet langs deze lijnen geen garantie op keuzes die de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg in alle levensfasen overeind houden. Niet alleen omdat een dergelijk beleid die keuzes slechts kan bevorderen, maar bovenal omdat we verschillen over de vraag wat we op welk niveau willen handhaven – en waar. Bovendien is zorg dan wel dat deel van de welvaartsstaat waarop de meeste druk staat, maar het sociaal domein groeit eveneens sterk en het streven naar een meer omvattende bestaanszekerheid verhoogt de inzet verder. Daarbij illustreren zowel de hervorming van de sociale zekerheid als de totstandkoming van het zorgverzekeringsstelsel dat het politieke proces lang zal zijn en de uitkomst daarvan slechts een voorlopige. De politiek van de welvaartsstaat blijft daarmee evenwichtskunst; een vorm van wat Amartya Sen ‘government by discussion’ noemde.⁵¹

51 Sen, *Collective Choice*.

Houdbaarheid en Historische Politieke Economie

De primaire reden om het voorgaande hier uiteen te zetten is een inhoudelijke. De stand van de empirische en theoretische kennis dwingt naar mijn mening tot een inhoudelijk debat over de toekomst van de welvaartstaat. Er is echter ook een achterliggende reden. Die is dat het verhaal over de welvaartsstaat een illustratie vormt van de beleidsmatige relevantie van mijn leeropdracht: de Historische Politieke Economie.

De Historische Politieke Economie – veelal afgekort tot HPE – bestudeert de interactie tussen economie en politiek over langere perioden, waarbij u bij ‘politiek’ zowel moet denken aan de spelregels van instituties als het feitelijk handelen van actoren – van politici en kiezers tot autocraten en bureaucraten. HPE verschilt van de economische geschiedenis door de rol van politieke actoren. Het verschilt van de klassieke politieke economie door de historische context. En het onderscheidt zich van de traditionele geschiedschrijving door de toepassing van sociaal-wetenschappelijke inzichten en methoden.⁵² Eén van de implicaties van dat alles is dat we niet alleen een belang stellen in feitelijke uitkomsten, maar ook in de aannames, doelen en prikkels van actoren en de instituties waarbinnen ze opereren. Een belangrijk onderwerp betreft dan ook de factoren die een verandering van instituties tegenhouden of faciliteren.⁵³

Ik geef u twee voorbeelden van hoe die noties doorwerken in onderzoek. Samen met Casper de Vries liet ik zien dat daar waar de private schuld in Nederland tot begin jaren zeventig laag was, deze nu tot de hoogste in de OECD behoort. Die ontwikkeling vormde het resultaat van een samenloop van prikkels waarvan het effect op kredietgroei niet werd gezien: van het beklivende effect van de onroerend goed-crisis van midden jaren zeventig, de vroege verdringing van cash, de renteaftrek, en het effect van onze kapitaalgedekte pensioenen op de vraag naar krediet, tot de concentratie in het bankenlandschap.⁵⁴ Ook de omgekeerde causaliteit, die van economie naar politiek, is voorwerp van onderzoek. Het is bijvoorbeeld dankzij lange comparatieve data dat we niet alleen weten dat globalisering factorprijzen en de verdeling van inkomens beïnvloedt, maar ook dat die op hun beurt invloed uitoefenen op coalities en politieke instituties. Dat was het geval tijdens de vier decennia na de financiële crisis van 1873 en het doet zich nu opnieuw voor. Het is onder meer deze parallel die ik de komende jaren verder wil onderzoeken.

52 Vgl. Jenkins en Rubin, ‘Historical Political Economy’.

53 Vgl. de tellingen van citaties naar onderwerp door Cioni et al., ‘Two Revolutions’.

54 Van Riel en De Vries, ‘Dynamiek’.

Dankwoord

Ik kom aan mijn dankwoord.

Geachte aanwezigen, iedere academicus die het voorrecht heeft om een oratie te mogen uitspreken staat voor de opgave om in een aantal ijzere zinnen uitdrukking te geven aan zijn of haar dank naar personen die aan de realisatie van dat voorrecht hebben bijgedragen. Anders dan bij een voorwoord van een studie, waarvan de voltooiing eveneens veelal een langdurig traject betreft waaraan anderen hebben bijgedragen, kan de nieuwe hoogleraar die dankzegging echter ook uitspreken.

Allereerst dank ik het Erasmus Trustfonds dat deze leerstoel mogelijk heeft gemaakt, de Erasmus School of History, Culture and Communication, en het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit. Meer in het bijzonder dank ik Martine van Selm, Paul van de Laar en Hein Klemann, die het plan vanaf het begin hebben gesteund, voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik dank Corien Prins en Frans Brom van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die eveneens de totstandkoming van deze leerstoel hebben ondersteund en mij de ruimte geven om die in te vullen. Breder wil ik mijn collega's bij de WRR danken voor hun niet aflatende betrokkenheid bij de interdisciplinaire discussies en analyses die het werk van de Raad kenmerken.

Op de tweede plaats wil ik enkele mensen die niet meer onder ons zijn danken door aan ze te denken. Dat betreft allereerst mijn schoonouders, voor wie het beeld van hun beide in toga gehulde zoon en schoonzoon een voorwerp van trots zou zijn geweest. Daarnaast denk aan mijn eerste, vroeg overleden leermeester Jules Theeuwes. Jules zal voor mij altijd een rolmodel van een goede hoogleraar blijven: strak in de leer – beleidseconomie en publiek belang zijn een serieuze zaak, geen speelplaats voor ideologen of marskramers, – maar altijd open en toegankelijk.

Ik ben in de gelukkige omstandigheid dat er in de loop van de tijd vrienden op mijn pad zijn gekomen die me hebben geïnspireerd, hielpen of waarmee het goed samenwerken was. Ik dank Jan Luiten van Zanden, Casper de Vries, Adriaan Schout en Arnoud Boot in hun diverse rollen als promotor, coauteur of vriend voor hun geduld en het delen van hun inzicht en ervaring. De breedte van deze vriendschapskring wil ik hier ook gebruiken om een punt van zorg aan te roeren. De hier aanwezige academici komen niet alleen uit verschillende disciplines, maar hebben op het grensvlak van wetenschap en het maatschappelijk debat ook uiteenlopende posities ingenomen. Ik verwacht bovendien van ieder van hen dat ze me waar mogelijk tegenspreken.

Die diversiteit kan echter niet verhullen dat de bredere academie zich in een crisis bevindt. Die wordt gekenmerkt door polarisatie en een dreigend verlies aan legitimiteit in politiek en samenleving. Los van overheidsbeleid dat de wetenschap als verdienmodel heeft benaderd, hebben we dat uiteindelijk alleen onszelf te verwijten. Boven de deuren van het oude stadhuis van mijn thuisstad Gouda staat de spreuk "audite et alteram partem". Dat is niet slechts een procedureel uitgangspunt, maar veronderstelt ook een gelijkwaardigheid die voorafgaat aan inhoudelijke verschillen. In navolging van Richard Williams, zeventiende eeuwse theoloog en stichter van wat later Rhode Island zou gaan heten, refereerde Teresa Bejan, hoogleraar politieke filosofie in Oxford, aan diezelfde notie als 'mere civility' – een minimale soms zelfs afkerige naleving van cultureel samenhangende regels voor respectvol gedrag.⁵⁵ In de eerbiediging van gelijkwaardigheid bij de zoektocht naar de waarheid ligt dan ook onveranderlijk de toekomst van de academie; in competentie, vrijheid van onderzoek en uiting, in discussie die gebonden is aan logica en bewijs, en in het bevorderen en doorgeven van die wijze van denken – niet in intellectuele homogeniteit of een preoccupatie met herkomst. En voor wie de behoefte heeft om dat mis te verstaan, dat zegt niets over wat we bestuderen en waarom.

Ik ben afgedwaald, terwijl ik het belangrijkste nog moet zeggen: dank jullie wel lieve familie. Ik dank mijn ouders voor alles wat ze me geleerd en gegeven hebben. Ik dank Peter en Anneke voor het bewaren van de familietraditie van, in de woorden van Tolkien, "liefde voor alles wat groeit". Ik dank mijn neven en nichten, Nicolaas, Sara en Arina, mijn schoonzus Emérence en mijn zwager Frits voor het delen van hun levens binnen de bedrijfsanalyse, het arbeidsrecht, de zorg en de informatica. Ik dank mijn dochters Emma en Anne Sophie voor hun liefde voor de kunsten en een belangstelling voor maatschappelijke vraagstukken die even groot is als hun afkeer van economie. En tot slot dank ik Marjan voor alles wat ze voor me doet en betekent.

Ik heb gezegd.

⁵⁵ Bejan, Mere Civility.

Referenties

- Alesina, A en A. Drazen (1991), 'Why are Stabilizations Delayed?' *American Economic Review*, Vol. 81 (5).
- Alesina, A. en R. Perotti (1995), 'Taxation and Redistribution in an Open Economy', *European Economic Review*, Vol. 39 (5).
- Alesina, A. en R. Perotti (1997), 'The Welfare State and Competitiveness', *American Economic Review*, Vol. 87 (5).
- Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Barro, R.J. en X.I. Sala-i-Martin (1992), 'Convergence', *Journal of Political Economy*, Vol 100 (2).
- Bejan, T.M. (2017), *Mere Civility. Disagreement and the Limits of Toleration*, Harvard University Press.
- Beter Onderwijs Nederland (2024), *Bevrijd het Onderwijs uit de Greep van de Private Belangen*, open brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie.
- Brys, B. (2011), 'Non-Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income', *OECD Taxation Working Papers* no. 8, OECD.
- Cioni, M., G. Federico en M. Vasta (2020), 'The Two Revolutions in Economic History', Working Paper 0192, European Historical Economics Society (EHES).
- Coase, R.H. (1960), 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (October).
- Commissie Sociaal Minimum (2024), *Een Zeker Bestaan; Naar een Toekomstbestendig Stelsel van het Sociaal Minimum*, Rijksoverheid.
- CPB (2017), 'Lange Tijdreeksen Overheidsfinanciën', Bijlage bij Macro-economische Verkenning 2018, Centraal Planbureau.
- CPB (2022), *Zorguitgaven, ons een Zorg?* Centraal Planbureau.
- CPB, (2021), *Hoe Meten we of de Overheidsfinanciën Houdbaar zijn?* CPB Achtergronddocument, Centraal Planbureau.
- Fishback, P. (2023), 'Market and Government Provision of Safety Nets and Social Welfare Spending', in J. Jenkins en J. Rubin (red.). *The Oxford Handbook of Historical Political Economy*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1989), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Frederiksson, M., I-B Gustafsson en U. Winblad et al. (2019), 'Cuts Without Conflict. The use of Political Strategy in Local Health Care System Retrenchment in Sweden', *Social Science and Medicine* 237.
- Garland D. (2014), 'The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government', *European Journal of Sociology*, Vol. 55 (3).

- Garland D. (2016), *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Garpenby, P. en A. Nedlund (2016), 'Political Strategies in Difficult Times – The 'Backstage' Experience of Swedish Politicians on Formal Priority Setting in Healthcare', *Science and Medicine* 163.
- Gielen, M. en H. Beens (2023), 'Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht', *ESB*, Vol. 108 (4821).
- Ham, C. en A. Coulter (2001), 'Explicit and Implicit Rationing: taking Responsibility and Avoidance Blame for Health Care Choices', *Journal of Health Services Research and Policy*, Vol. 6 (3).
- Heine, J.A.H. (2019), *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*, dissertatie Universiteit Leiden.
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press.
- Kuhne, S. en A. Sander (2010), 'Emergence of the Western Welfare State' in: Castles, F., S. Leibfried en Ch. Pierson (red.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Landwehr, C. en K. Bohm (2011), 'Delegation and Institutional Design in Health Care Rationing', *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 24 (4).
- Lang, V., M. Mendes Tavares (2018), 'The Global Distribution of Gains from Globalization'. *Journal of Economic Inequality*, Vol. 22.
- Lindert, P.H. (2004), *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- Mankiw, N.G., D. Romer en D.N. Weil (1992), 'A Contribution to the Empirics of Economic Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107 (2).
- Mastrogiacomo, M., N. Bosch, M. Gielen en E. Jongen (2021), 'Estimating Labour Supply Responses in the Netherlands using Structural Models', Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2021/14, Centraal Planbureau.
- Ministerie van Financiën (2019), *Marginale Druk: op het Randje van de Mogelijkheden*, Rijksoverheid.
- OECD (2021), *Taxing Wages, 2019-2020, Non-Tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income in 2020*, OECD.
- Or, Z. (2000), 'Determinants of Health Outcomes in Industrialized Countries: a Pooled Cross-Country, Time-Series Analysis', *OECD Economic Studies*, Vol. 30 (1).
- Peacock, A. T. en J. Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, NBER, Princeton University Press.
- Radcliff, B. (2013), *The Political Economy of Human Happiness: How Voters' Choices Determine the Quality of Life*, Cambridge University Press.

- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Rawls, J. (1985), 'Justice as Fairness: Political not Metaphysical', *Philosophy and Public Affairs* 14.
- Ridder, J. den, P. van Houwelingen, P. Dekker en S. Kooiker (2019) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Zorgen om Zorg*, Sociaal Cultureel Planbureau.
- Riel, A. van en C.G. de Vries (2023), 'De Dynamiek van Naoorlogse Private Schuldgroei in Nederland', *TSEG – Low Countries Journal of Social and Economic History*, Vol. 33 (3).
- Rogowski, R. (1987) 'Political Cleavages and Changing Exposure to Trade', *American Political Science Review*, Vol. 81 (4).
- Rogowski, R. (1989), *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Political Alignments*, Princeton University Press.
- Rose, R. en Ph. L. Davies (1994), *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, Yale University Press.
- Salverda, W. (2023), 'Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima', *ESB*, Vol. 108 (4825).
- Samuelson, P.A. (1954), 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36 (November).
- Samuelson, P.A. (1955), 'A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37 (November).
- Sen, A. K. (1979), *Collective Choice and Social Welfare*, Elsevier.
- Verest, W., A. de Veer, K. de Groot en A. Francke (2019), *Kwaliteit en Veiligheid van Zorg aan Cliënten: Verpleegkundigen, Verzorgenden, Begeleiders en Praktijkondersteuners over wat ze nodig hebben voor Goede Zorg*, Nivel.
- Vonk, R., H. Hilderink, M. Plasman, G. Kommer en J. Polder (2020), *Toekomstverkenning Zorguitgaven 2015-2060: Kwantitatief Vooronderzoek in Opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Deel 1: Toekomstprojecties*, RIVM Rapport 2020-0059, RIVM.
- Weaver K. (1986), 'The Politics of Blame Avoidance', *Journal of Public Policy*, Vol. 6.
- White, L.H. (2012), *The Clash of Economic Ideas. The Great Policy Debates and Experiments of the Last Hundred Years*, Cambridge University Press.
- Williamson, J.G. (2002), 'Winners and Losers over Two Centuries of Globalisation', NBER working paper 9161.
- WRR (2021), *Kiezen voor Houdbare Zorg. Mensen, Middelen en Maatschappelijk Draagvlak*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2024), *Europese Vergrijzing in het Vizier. Omgaan met Pensioen en Begrotingsrisico's*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zanden, J.L. van (1996), *Een Klein Land in de Twintigste Eeuw. Economische Geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Het Spectrum.



Prof. dr. Arthur van Riel is professor of Historical Political Economy at the Erasmus School of History, Culture and Communication. Having received his PhD from Utrecht University, he is the author of various books and papers on especially Dutch nineteenth century economic history. He has previously lectured at Utrecht University and has been a visiting fellow or guest speaker at the universities of Oxford, Harvard, Yale, Warwick, Zürich and Berlin. In addition to holding this chair, he is a senior research fellow at the WRR, the Netherlands Scientific Council for Government Policy.

For over four decades, since the economic crisis of the early 1980s, Dutch politics has discussed the future of the welfare state in a manner that juxtaposes its alleged erosion and the need to achieve sustainability through enhanced efficiency. In this inaugural lecture, Arthur van Riel argues that the public interest in upholding the core functions of the welfare state is ill-served by the nature of this debate. It fails to recognize the exceptional nature of the postwar economic and demographic conditions under which the welfare state has come into being. Fundamental change in both of these and wider budgetary claims create the need for explicit choices. Without these, the welfare state risks losing its relevance to those it is primarily intended to serve.

Ruim vier decennia, sinds de economische crisis van de vroege jaren tachtig, discussieert de Nederlandse politiek nu over de toekomst van de welvaartsstaat op een wijze waarbij de notie van een vermeende uitholling tegenover die van de noodzaak van het bereiken van houdbaarheid door een vergrote doelmatigheid staat. In deze oratie betoogt Arthur van Riel dat dit discours tekort schiet bij het publieke belang dat we aan het behoud van kernfuncties van de welvaartsstaat ontlene. Het faalt in het onderkennen van de uitzonderlijke naoorlogse economische en demografische condities die de uitbouw van de welvaartsstaat mogelijk maakten. Fundamentele verandering in beiden en bredere budgettaire claims creëren de noodzaak tot het maken van expliciete keuzes. Bij het uitblijven daarvan riskeert de welvaartsstaat zijn relevantie te verliezen voor diegenen waarvoor die primair in het leven is geroepen.