

Het zekere voor het onzekere

De noodzaak van een collectief stelsel van bovenminimale uitkeringen

Redactie:

Henk Krijnen

Inhoud

Inleiding

Het zekere voor het onzekere	7
<i>HENK KRIJNEN</i>	

Voorziening en verzekering

De betekenis van de verzekeringsgedachte voor de bovenminimale uitkeringen	15
<i>FRANS PENNING</i>	
Privatisering zorgt voor erosie totale stelsel	39
<i>MICHAEL KRÄTKE</i>	
De anorexia nervosa van de verzorgingsstaat	65
<i>PIETER HILHORST</i>	

Oude en nieuwe risico's

Is de bovenminimale sociale zekerheid op de toekomst voorbereid?	81
<i>FRANS PENNING</i>	
Sociale zekerheid & de organisatie van arbeid, zorg en inkomen	107
<i>LEONTINE BIJLEVELD</i>	

Economie en arbeid

Sociale zekerheid te duur omdat het stelsel niet deugt	127
<i>ED LOF</i>	
Het economisch belang van een brede verzorgingsstaat	139
<i>KEES VENDRIK</i>	
Naar een effectieve arbeidsbemiddeling	159
<i>HARRY VAN DEN BERG</i>	

Privatisering in de praktijk

Een tussenbalans van de privatisering 177

FRANS VAN DEN HEUVEL

Arbeidsongeschiktheid 189

DIANA DE WOLFF

Gezondheid 201

MARTIEN BOUWMANS

Ouderdom 213

ARNOLD DEVREESE

Nabeschuwing

Een politiek antwoord op het ministelsel 241

HENK KRIJNEN

Personalia 269

Het zekere voor het onzekere

Inleiding

Rondom het huidige stelsel van sociale zekerheid hangt een ondergangsstemming. 'Als niet snel en radicaal wordt ingegrepen door de politiek gaat het goed fout met de sociale zekerheid.' Wie dit nihilistische credo niet gedwee onderschrijft, lijkt zich nagenoeg buiten het huidige politieke debat te plaatsen.

Het apocalyptische klimaat rondom de sociale zekerheid drukt een zwaar stempel. Volgens een zich snel uitbreidende kring van sociale-zekerheids-sceptici stevent het stelsel af op zijn ineenstorting. Slechts met een serie uiterst dramatische ingrepen kan de naderende catastrofe nog worden afgewend. Het lijkt erop alsof het fin-de-siècle-gevoel dat zich meester dreigt te maken van de hele politieke cultuur (wie gelooft nog in de politieke oplossing van maatschappelijke problemen?) de sociale zekerheid als zijn belangrijkste aangrijpingspunt en doelwit heeft gekozen.

De 'verdedigers' van een breed en collectief stelsel van sociale zekerheid zitten in het nauw. In het debat over de sociale zekerheid is het het 'ministelsel' voor en na.

De verandering in politieke atmosfeer die zich in de laatste tien à vijftien jaar voltrok, is dan ook niet mis. Nog maar dertien jaar geleden liet *Joop den Uyl*, de toenmalig leider van de PvdA, in een verkiezingsbrochure optekenen: "De gedachte, dat ons stelsel van sociale zekerheid zou kunnen worden teruggebracht tot een stelsel van basis- (minimum)voorzieningen met aanvullingen

op grond van persoonlijke situatie en initiatieven, zal onverbiddelijk ten koste gaan van de maatschappelijk minst weerbaren. Privatisering van bestaande collectieve voorzieningen betekent niet ruim baan voor solidariteit, maar een voorzieningenniveau naar economische prestatie en macht.”

Intussen sloeg in de politiek de privatiseringswoede toe. Op tal van vlakken is de overheid, al is het maar in naam, ‘teruggetreden’, maar de kern van de verzorgingsstaat – het brede stelsel van sociale zekerheid – is nog behouden gebleven. Desondanks is er ook op het front van de sociale zekerheid sprake van een omslag. ‘Privatisering’ en ‘ministelsel’ zijn onmiskenbaar de nieuwe toverwoorden. In een niet al te ver verleden nog als zinnig beschouwde argumenten tegen een grootschalige privatisering van de sociale zekerheid lijken al bij voorbaat ontkracht.

Politieke wending

We moeten nuchter zijn: de verandering in de manier van denken en praten over de sociale zekerheid is – vergeleken met de eerste vijfenveertig jaar na de Tweede Wereldoorlog – enorm. In de eerste helft van de jaren negentig vond een omkering van de bewijslast plaats: niet de mogelijke levensvatbaarheid van een nog in te voeren ministelsel hoeft aannemelijk gemaakt te worden, maar de houdbaarheid van het bestaande ‘brede’ stelsel dat ook de bovenminimale uitkeringen omvat.

Deze – radicale – wending in het politieke denken heeft voor de bejegening van de sociale zekerheid forse consequenties. Een heel leger van politici en andere beleidsmakers acht zich ontslagen van de plicht om toekomstvisies te ontwikkelen over de *bovenminimale* uitkeringen. Hun grootste zorg is de bescherming van de *minimale* sociale zekerheid. Dit compartiment van de sociale zekerheid trekt hun volle aandacht, ook al omdat zij menen dat zij zich op deze manier in voldoende mate van hun plicht tot sociale verantwoordelijkheid kwijten.

Het gevolg is dat de bovenminimale sociale zekerheid er maar bekaaid vanaf komt. Zij is geen voorwerp van serieus politiek debat, met het treurspel rond de WAO als twijfelachtig hoogtepunt. De ‘bovenminimale sociale zekerheid’ wordt meer en meer een containerbegrip voor al die typen sociale zekerheid die niet langer in een collectief overheidsstelsel ondergebracht zijn. De minimale sociale zekerheid wordt beschouwd als het hart van de sociale zekerheid, de bovenminimale sociale zekerheid slechts als een dun en overtollig vetrandje.

Politieke partijen stellen zich nauwelijks teweer tegen de algehele malaise. Wie zich aan de collectieve sociale-zekerheidsdepressie wil ontworstelen, moet over moed en incasseringsvermogen beschikken. Het gevaar dat de bovenminimale sociale zekerheid van deze depressie op den duur de dupe wordt,

is zeker niet denkbeeldig. Het huidige ‘verzorgingsstaatnihilisme’ is geen bui die wel weer overwaait.

De taaiheid van het fenomeen blijkt als we het onder de loep nemen. Eerst en vooral is daar de wijdverbreide en veelomvattende *economische retoriek* rondom de verzorgingsstaat. De bestaande sociale zekerheid wordt gezien als een fikse sta-in-de-weg voor economische ontwikkeling en daarmee als een rem op de noodzakelijke groei van de werkgelegenheid. Deze groei op haar beurt wordt weer beschouwd als een voorwaarde voor de instandhouding van een stelsel van welke aard dan ook. Doorgaan op de huidige weg, zo wordt beweerd, betekent dat ‘de’ sociale zekerheid almaar duurder en uiteindelijk ‘onbetaalbaar’ wordt. De collectieve-lastendruk en het financieringstekort zullen tot grote hoogten stijgen, waardoor de overheid wordt opgezadeld met een onoplosbare financiële problematiek. Ook zullen de loonkosten de pan uitrijzen met als zeer onwenselijk gevolg een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van het nationale bedrijfsleven. Verder zal de scheefgroei in de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven het maatschappelijk draagvlak van het stelsel aantasten.

Op de helling

In elke redenering afzonderlijk zit wellicht iets, maar bij elkaar opgeteld vormen deze redeneringen een gesloten verhaal met maar één conclusie: het huidige – genereuze – stelsel moet op de helling. Het is haast ondoenlijk om zich van deze loodzware gedachtengang los te maken. Toch zijn er voldoende steekhoudende economische argumenten voor de instandhouding (en zelfs uitbreiding) van een breed stelsel van sociale zekerheid. De kunst is om deze argumenten – desnoods dwars tegen de tijdgeest in – op een genuanceerde en zelfbewuste wijze naar voren te brengen.

Een ander ingrediënt van het verzorgingsstaatnihilisme is het *behoeftecriterium*. Er is een toenemende drang om dit beperkte criterium tot middelpunt van de sociale-zekerheidspolitiek te maken. Als het daadwerkelijk zover zou komen, zou het bestaande stelsel op de tocht komen te staan. Na de oorlog heeft zich bij ons een ruime opvatting over sociale zekerheid ontwikkeld. Doorslaggevend daarbij waren de ellendige ervaringen uit de jaren dertig en de eerste helft van de jaren veertig. De armoedeval die een omvangrijk deel van de bevolking in die periode maakte, moest in de toekomst kost wat kost voorkomen worden. De overheid had niet alleen de plicht om de burgers een bestaansminimum te waarborgen maar ook om hen op een aanvaardbare wijze financiële bestaanszekerheid te bieden als men onvrijwillig uit het arbeidsproces werd gestoten. Parallel aan het criterium van de ‘behoefte’, het niet op eigen kracht in een minimuminkomen kunnen voorzien, raakte het criterium van de ‘inkomenscontinuïteit’, het verzekerd zijn tegen de gevolgen van on-

vrijwillige inkomensderving door het wegvallen van betaalde arbeid, in zwang.

Op dit brede concept van sociale zekerheid is het huidige stelsel, ondanks enkele forse ingrepen in de laatste tien jaar, nog altijd gegrondest. De doelstelling van het bieden van inkomenszekerheid raakt echter zienderogen op de achtergrond. De legitimatie voor een ministelsel ligt namelijk in het behoeftecriterium, niet in het criterium van de inkomenszekerheid. Deze blikvernaauwing heeft zich vrijwel onopgemerkt voltrokken. Niettemin heeft zij een grote invloed op de huidige manier van denken en spreken over de sociale zekerheid. Vaststaat dat 'behoefte' een ongeschikte rechtvaardigingsgrond is voor een collectieve organisatie van de bovenminimale sociale zekerheid.

Politieke zorgeloosheid

Het verzorgingsstaatnihilisme leidt tot een steeds verdergaande fixatie op de minimale sociale zekerheid. Tegelijkertijd verschaft het een excuus voor politieke zorgeloosheid met betrekking tot de bovenminimale sociale zekerheid. 'Rechts' en 'links' wekken in het openbare debat niet de indruk zich grote zorgen te maken over de inkrimping van de werknemers- en volksverzekeringen.

De privatisering als politiek uitgangspunt wordt nauwelijks in twijfel getrokken. Het bovenminimale compartiment zou eenvoudig 'geprivatiseerd' kunnen worden zonder de 'harde kern' van het stelsel in gevaar te brengen. Immers, zo luidt de redenering, de sociale zekerheid is er op de eerste plaats om de burgers van 'behoefte' te vrijwaren. Bovendien kunnen de huidige – geëmancipeerde – burgers zich zonder al te grote problemen 'bijverzekeren' op de particuliere markt. De meesten van hen beschikken over de financiële middelen om dat te doen en de markt is prima in staat om het gewenste aanbod te verzorgen.

De bovenminimale sociale zekerheid lijkt steeds minder vrienden te hebben. De aanhangers van een ministelsel zien nauwelijks een probleem, terwijl 'links' zich vooral opwerpt als 'kampioen van de minima', hetzij door zich verontrust te betonen over de afbraak van de bestaande verworvenheden, hetzij door zich te concentreren op de invoering van een basisinkomen. 'Rechts' daarentegen pint de discussie vast op de invoering van een stelsel van basisuitkeringen en heeft er alle vertrouwen in dat de bovenminimale sociale zekerheid gebaat is bij een verregerende vorm van privatisering.

De druiven van deze – misschien onbedoelde – politieke zorgeloosheid kunnen uiteindelijk bijzonder zuur zijn: de afkalving van het maatschappelijk draagvlak voor *elke* vorm van collectieve sociale zekerheid, op en boven het bestaansminimum. Het resultaat van deze vreemde 'eenstemmigheid' tussen 'links' en 'rechts' is dat een vernieuwde, aan de moderne situatie aangepaste,

politieke fundering van de collectieve solidariteit wordt verwaarloosd.

In deze bundel wordt materiaal aangedragen dat poogt tegenwicht te bieden aan deze, zeker op langere termijn, funeste vorm van politiek denken. Nagegaan wordt wat het economisch en sociaal belang is van de bovenminimale uitkeringen, welke risico's deze moeten dekken en of een private of collectieve opzet van de verzekeringen gewenst is. Tegelijk is er oog voor de schaduwzijden van het huidige stelsel: verzekert het stelsel die risico's die in het moderne arbeidsbestel en in de huidige sociale en culturele verhoudingen ook verzekerd zouden moeten worden? Of is er sprake van een aanzienlijke kloof?

De bundel

Voordat we de inhoud van de verschillende artikelen schetsen, verschaffen we enige duidelijkheid over de betekenis van het begrip *boven minimaal*. Het probleem is dat in het spraakgebruik twee betekenissen vaak door elkaar heen lopen. Enerzijds wordt met boven minimaal bedoeld op al die uitkeringen waarvan de hoogte boven het (wettelijke) bestaansminimum uitkomt, en anderzijds is het een verzamelbegrip voor alle uitkeringen die niet worden aangemerkt als sociale voorziening (minimale uitkeringen) maar die in het leven zijn geroepen om werknemers te verzekeren tegen de gevolgen van inkomensderving (de werknemers- en volksverzekeringen). De auteurs in deze bundel hanteren het begrip boven minimaal niet allemaal in dezelfde betekenis. Dat schept wellicht enige verwarring, maar tegelijkertijd heeft het ook een zekere charme. Achter de verschillende betekenis die men eraan geeft, schuilt in de meeste gevallen ook een verschillende politieke opvatting.

Naar ons idee kan pas met recht over 'bovenminimale sociale zekerheid' gesproken worden als het gaat om uitkeringen die wettelijk gesproken niet tot het minimale traject behoren en die qua hoogte op het bestaansminimum zitten of daar bovenuit komen. De cynische maar in de huidige situatie niet onrealistische mogelijkheid dat men een bovenminimale uitkering ontvangt die onder of op het bestaansminimum ligt, wordt hiermee dus uitgesloten.

Voorziening en verzekering

In het openingsartikel van de hand van *Frans Pennings* worden de wortels van de Nederlandse sociale zekerheid blootgelegd. Aan de basis van ons stelsel liggen twee principes: bescherming van het bestaansminimum en verzekering tegen inkomensderving. De bovenminimale uitkeringen zijn van oudsher gebaseerd op de verzekeringsgedachte, maar deze heeft in de naoorlogse sociale-zekerheidspraktijk gaandeweg aan invloed verloren. Een herwaardering van de verzekeringsgedachte kan de bovenminimale sociale zekerheid nieuw leven inblazen.

Michael Krätke levert argumenten voor het behoud van het huidige 'duale

stelsel'. Hij attaqueert de voorstanders van een verregaande privatisering van de bovenminimale sociale zekerheid. Deze ingreep leidt tot een erosie van het totale stelsel. Mikpunt van zijn kritiek is Kees Schuyt, die zich in enkele toonaangevende publikaties heeft opgeworpen als criticus van het huidige 'lankmoedige stelsel'. Diens pleidooi voor wat Krätke een 'sociaal verantwoord ministelsel' noemt, getuigt – hoe sympathiek op het eerste gezicht ook – van roekeloosheid.

Volgens de diagnose van *Pieter Hilhorst* lijdt de verzorgingsstaat aan anorexia nervosa. De bovenminimale uitkeringen worden gezien als de belangrijkste reden voor het overgewicht. Overheidsbemoedienis op dit vlak kan dus maar beter achterwege blijven. Het probleem echter is dat een privaat stelsel waarin toch solidariteit bestaat, steunt op het wankele en uiterst moralistische 'paternalistisch altruïsme': 'beste burgers, wees a.u.b. solidair met de zwakkeren!' Verstandiger is het om te kiezen voor een collectief stelsel waarin de solidariteit administratief wordt verankerd en ook enigszins wordt versluierd.

Oude en nieuwe risico's

Ging het in de eerste drie artikelen om de grondbeginselen van de bovenminimale verzekeringen, in de twee daaropvolgende artikelen draait het om het type risico's dat verzekerd zou moeten worden. *Frans Pennings* werpt de vraag op of de bovenminimale sociale zekerheid op de toekomst is voorbereid. Dat is niet helemaal het geval. Door de opkomst van een hele trits nieuwe, veelal 'flexibele', arbeidspatronen en daarmee gepaard gaande culturele verlangens, is een frictie ontstaan tussen wat verzekerd zou moeten worden en wat verzekerd wordt.

Leontine Bijleveld laat zien hoe in het stelsel de bestaande verhoudingen tussen de seksen worden weerspiegeld. Inkomensrisico's van vrouwen worden slechter gedekt dan die van mannen. Het huidige stelsel is daarom achterhaald. Doordat het is gebaseerd op het verouderde 'kostwinner-thuisblijfstermodel' worden voornamelijk de traditionele arbeidsrisico's verzekerd. Een ingrijpende vernieuwing van het stelsel is nodig om aan dit anachronisme een einde te maken.

Economie en arbeid

In de volgende serie van drie artikelen wordt de schijnwerper gericht op de economische functie van de sociale zekerheid. Naar het inzicht van *Ed Lofis* het bestaande stelsel te duur omdat het niet deugt. Dat komt niet omdat het te royale uitkeringen verstrekt, maar omdat het mensen in een uitkerings-situatie gevangen houdt. In plaats daarvan zou het 'uitkeringsgerechtigden' de vrijheid moeten bieden om op eigen initiatief hun lot te verbeteren. Een belangrijke reden waarom het economisch draagvlak voor de huidige sociale zekerheid te gering is, is dat te weinig mensen produktieve arbeid verrichten.

Kees Vendrik keert zich tegen de populaire gedachtengang dat een brede verzorgingsstaat slecht is voor de economie. Markt en verzorgingsstaat worden in het heersende politieke vertoog tegen elkaar uitgespeeld, terwijl er juist hele goede argumenten zijn voor een ruim opgezette verzorgingsstaat, ook op het vlak van de inkomensdervingsverzekeringen. Tevens ziet hij goede redenen om het huidige uitkeringssysteem flexibeler te maken. Het streven om de sociale zekerheid om te vormen tot een ‘facilitair bedrijf’ dient daarbij centraal te staan.

Tussen ‘de wereld van de arbeid’ en ‘de wereld van de sociale zekerheid’ gaapt een wijde kloof, zo signaleert *Harry van den Berg*. Van een effectieve arbeidsbemiddeling van uitkeringsgerechtigden is geen sprake. De bemiddelingspraktijk is vooral gericht op het activeren van individuele werkzoekenden, terwijl van een serieuze geleiding naar de arbeidsmarkt via de arbeidsvoorziening nauwelijks sprake is. Tot overmaat van ramp kenmerkt het bestaande stelsel van sociale zekerheid zich vooral door een interne circulatie van uitkeringsgerechtigden. Alleen door een betere opzet van de arbeidsbemiddeling, inclusief een ruimere toedeling van bevoegdheden, kan de kloof met de sociale zekerheid overbrugd worden.

Privatisering in de praktijk

In vier artikelen wordt de balans opgemaakt van die vormen van privatisering van de sociale zekerheid die reeds hun beslag hebben gekregen. *Frans van den Heuvel* geeft een algemeen overzicht van het privatiseringsdebat dat – zo meent hij – wordt beheerst door mythen. Dit debat is sowieso een schijndebat omdat de indruk wordt gewekt dat het privatiseringsproces nog van de grond moet komen, terwijl dit in de praktijk reeds jaren het geval is. De auteur spreekt in dit verband van ‘sluipende privatisering’. Het huidige stelsel kan dan ook nu al getypeerd worden als een ‘ministelsel-plus’. De privatiseringstrend zal zich de komende jaren doorzetten, zodat kritische partijen en vakbonden zich uitsluitend nog kunnen richten op het stellen van voorwaarden aan de privatisering.

In de drie laatste artikelen worden achtereenvolgens de verzekeringen tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom tegen het licht gehouden. *Diana de Wolff* onderzoekt hoe de dichting van het zogeheten ‘WAO-gat’ in haar werk ging. Haar conclusies zijn niet rooskleurig: de premiebetalers zijn duurder af, voor een niet onaanzienlijke groep arbeidsongeschikten is de toegang tot de WAO geblokkeerd, de nieuwe situatie is voor verzekerden nauwelijks overzichtelijk en de bedrijfsvoering van de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen geschiedt een stuk inefficiënter. Erg hoopgevend is deze vorm van privatisering niet.

Ook *Martien Bouwmans*, die het politieke debat rond de ziektekostenverzekering in kaart brengt, is weinig gelukkig. Na de mislukte poging in de

vorige regeerperiode om een basisverzekering in te voeren, is het waarschijnlijk dat ook onder het paarse kabinet het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekering blijft bestaan. De ontwikkeling lijkt juist de andere kant op te gaan: het collectieve basispakket wordt kleiner, het particuliere pakket groter. Deze gang van zaken staat op gespannen voet met de in de samenleving bestaande voorkeur voor een uitbreiding van de sociale ziektekostenverzekering.

De complexe markt van AOW en pensioenen wordt in beeld gebracht door *Arnold Devreese*. Het debat over de oudedagsvoorziening staat – meer dan dat over de loondervingsverzekeringen – in het teken van de flexibilisering en individualisering. Maar juist om vertroebeling van de politieke discussie te voorkomen, moet zekerheid geboden worden over de continuïteit van het overheidswege verstrekte basispensioen, de AOW.

Nabeschouwing

In een uitgebreide nabeschouwing, geschreven door de *redacteur* van deze bundel, wordt in grove pennestreken de richting geschetst waarin het politieke debat over de toekomst van de bovenminimale sociale zekerheid zich zou moeten bewegen. Met de titel van deze bundel – *Het zekere voor het onzekere* – is ook de strekking van dit betoog, dat stoelt op een combinatie van behoudzucht en vernieuwingsdrang, goed weergegeven. Als gelijktijdig vastgehouden kan worden aan enkele wezenlijke principes van het huidige stelsel en manieren gevonden kunnen worden voor een stevige modernisering van datzelfde stelsel, kan wellicht nog weerstand geboden worden aan de onrustbarende tendens tot een verregaande privatisering van de sociale zekerheid.

Rest nog een woord van dank aan de leden van de ‘projectgroep bovenminimale sociale zekerheid’: Harry van den Berg, Frans Pennings, Marianne Spierings en Kees Vendrik. Deze vier personen speelden een belangrijke rol bij de totstandkoming van de bundel.

Henk Krijnen,
redacteur

De betekenis van de verzekeringsgedachte voor de bovenminimale uitkeringen

FRANS PENNING

De sociale zekerheid is in kort tijdsbestek onder zware druk komen te staan. Duidelijk is geworden dat in tijden van tegenspoed het huidige stelsel niet veilig is tegen voorstellen het zelfs volledig af te breken. Tegelijk zien we dat alle politieke groeperingen in sterke of minder sterke mate gedesorïenteerd geraakt zijn. Zij weten nauwelijks welke kant het nu op moet.

Dit artikel opent met een schets van de principes die ten grondslag lagen aan de eerste sociale-zekerheidswetten. Deze oorspronkelijke principes hangen nauw samen met de opzet van de toenmalige uitkeringsvormen, *sociale verzekeringen*. Op het eerste gezicht is het vergezocht om zo ver terug te gaan in de tijd. Maar daar is een goede reden voor: er gaan steeds meer geluiden op dat de overheid slechts verantwoordelijk is voor minimum-uitkeringen. Het is moeilijk om een rechtsgrond te vinden waardoor ook bovenminimale uitkeringen betaald worden uit overheidsmiddelen. Vandaar dat de vorm van de bovenminimale uitkeringen zeer relevant is. Van oudsher zijn bovenminimale uitkeringen gebaseerd op de *verzekeringsgedachte*. Het is moeilijk een alternatieve financieringsvorm voor deze uitkeringen te vinden.¹ Vandaar dat het nuttig is om in te gaan op de vraag welke betekenis deze verzekeringsgedachte voor bovenminimale uitkeringen kan hebben.

Op dit moment bestaat grote druk om uitkeringen tot het minimum te beperken en het bovenminimale deel aan 'de markt' en het individuele initiatief over te laten. Daarom werp ik in het slotgedeelte van het artikel de vraag

op, wat de waarde is van een verplicht collectief boven minimaal stelsel. Welke onderdelen van het bestaande stelsel spelen een belangrijke rol in het stelsel en op welke manier kan het verzekeringskarakter versterkt of verzwakt worden? Een belangrijk doel daarbij is de aanpassing van de bovenminimale uitkeringen aan moderne sociale behoeften.

De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid

Sociale verzekeringen hebben hun eerste voorgangers al in het gildenwezen in de Middeleeuwen. In de negentiende eeuw ontwikkelden vakbonden sociale verzekeringen voor de eigen leden. Het ging bij deze verzekeringen in essentie om een systeem waarin leden periodiek geld (premies) opzij legden voor een afgezonderd fonds voor de dekking van een specifiek sociaal risico. De hoogte van de premies werd afgestemd op de grootte van het risico.²

Een belangrijke component van dit type sociale verzekeringen is dat de *personenkring* beperkt is tot 'leden'. Het begrip leden heeft, sinds de overheid zich is gaan bemoeien met sociale verzekeringen, een minder exclusieve betekenis gekregen dan in de periode van de vakbondskassen, maar ook nu nog is de personenkring hoofdzakelijk beperkt tot personen die op basis van de wet aangewezen zijn als verzekerde. Vrijwillige verzekering is slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk.³ (Je kunt je bijvoorbeeld niet als student bij het begin van je studie aanmelden voor de werkloosheidsverzekering en daarvoor premies betalen). Uit dit 'lidmaatschap' volgt een speciale relatie tussen verzekerden enerzijds en fonds en uitvoering anderzijds.

Een ander opvallend kenmerk van sociale verzekeringen is dat het geld opzij gelegd wordt 'met het oog op een bepaald sociaal risico'. De verzekering

¹ Een interessante gedachte is om sociale zekerheid te financieren uit heffingen op investeringen. Deze heffingen worden in een centrale pot gestort. Daarmee wordt arbeid veel minder belast dan nu gebeurt. Het probleem met deze heffingen is enerzijds dat deze kunnen leiden tot internationale concurrentievervalsingen. Anderzijds is het in deze opzet moeilijker te beargumenteren waarom uitkeringen loongerelateerd moeten zijn. Ook is moeilijker vol te houden dat er in dit systeem sprake kan zijn van bescherming van opgebouwde rechten. Deze bezwaren zijn aanmerkelijk minder groot als er sprake is van een mengvorm van een heffing en verzekeringen.

² Het is niet zinvol om particuliere verzekeringen als maatstaf te nemen voor sociale verzekeringen. Er zijn wel parallellen tussen sociale verzekeringen en particuliere verzekeringen, maar sociale verzekeringen hebben – zoals hieronder aan de orde komt – een eigen karakter.

³ De wet bepaalt deze situaties. Meest relevant is dat iemand verplicht verzekerd is geweest en vervolgens naar het buitenland gaat.

kan niet een bepaald risico (zoals werkloosheid) *voorkomen*.⁴ Het doel is het verlies van inkomen als gevolg van werkloosheid te *compenseren*. Verzekeringen bepalen zich dus tot nauw omschreven risico's en voorzien niet in uitkeringen op onbepaalde gronden, zoals wanneer iemand om geld vraagt omdat hij of zij behoeftig is.

Niet-essentiële elementen in sociale verzekeringen

Een selectieve vorm van lidmaatschap en de dekking van specifieke risico's op basis van premiebetaling vormen gezamenlijk de kern van de verzekeringsgedachte. *Andere* verschijnselen die vaak bij verzekeringen voorkomen, zijn niet noodzakelijk verbonden met verzekeringen. Wel kennen sociale verzekeringen in verband met praktische haalbaarheid een aantal veel voorkomende kenmerken. Afwezigheid ervan diskwalificeert echter een regeling niet als verzekering.

Zo zijn sociale verzekeringen vaak *verplicht* voor specifieke – nader in de wet omschreven – groepen. Het verplichte karakter van sociale verzekeringen is belangrijk voor de levensvatbaarheid ervan. Om een voorbeeld te noemen: indien de vrijheid bestaat om zich al of niet te verzekeren tegen werkloosheid, zal bij degenen die optimistisch zijn over hun kansen op de arbeidsmarkt de verleiding groot zijn om dat niet te doen. Dat dit optimisme ernstig misplaatst kan zijn, zullen velen niet onder ogen willen zien, als zij een aardige besparing op premies verdienen.

De noodzaak van een goede oudedagsvoorziening leeft vaak nog niet bij mensen onder de veertig. Sommigen menen 'nooit ziek' te worden en zouden zich niet verzekeren tegen ziekte. Soms is zo'n afweging 'rationeel' te noemen: als het inkomen van de partner of het eigen vermogen groot genoeg is om het risico zelf te dragen. De calculerende burger kan zich dan premies uitsparen.⁵

Louter vrijwillige loondervingsverzekeringen zouden de verzekeringsfondsen overladen met de zogenaamde 'slechte risico's': degenen die slechte kansen op de arbeidsmarkt hebben en/of vaak ziek zijn. Vrijwillige (werkloosheids)-verzekeringen (vakbondsverzekeringen en in een enkel geval een verzekering opgezet door een gemeente) die in het begin van deze eeuw bestonden zijn steeds mislukt, omdat ze niet overeind konden blijven in economisch slechte

⁴ De gevallen waarin maatregelen getroffen kunnen worden om het risico te voorkomen (bijvoorbeeld vaccinaties ten laste van AWBZ of Ziekenfonds) vormen immers in kwantitatief opzicht een kleine minderheid.

⁵ Zo bestond in het Britse stelsel de mogelijkheid voor gehuwde werkende vrouwen om zich te onttrekken aan bepaalde sociale verzekeringen, van welke mogelijkheid ruim gebruik van gemaakt werd. Later, als de vrouwen gescheiden waren of weduwe waren geworden, bleek pas wat de gevolgen hiervan waren.

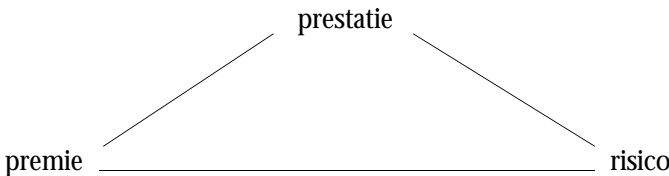
perioden. Vandaar dat de wetgevers aan het begin van deze eeuw in de verschillende Westeuropese landen steeds gekozen hebben voor een verplichte verzekering.

Er bestaan ook *misverstanden* over de consequenties van de verzekeringsgedachte. Een *eerste* misverstand is dat het noodzakelijk is dat de financiering moet geschieden door middel van een *kapitaaldekkingstelsel* (een systeem waarin premies betaald worden door de huidige generatie premiebetalers en die dienen om de toekomstige uitkeringslasten van die generatie te dragen). Hierin verschillen sociale verzekeringen van commerciële verzekeringen, maar dit doet niet af aan het verzekeringskarakter van de eerste. Kapitaaldekkingstelsels voor sociale verzekeringen onttrekken zoveel geld aan de economie dat zij slechts bij hoge uitzondering in moderne sociale-verzekeringstelsels voorkomen. In plaats daarvan kennen moderne stelsels het *omslagprincipe*: de huidige generatie premiebetalers betaalt voor de huidige groep uitkeringsgerechtigden. Er zijn geen reserves voor de toekomst. Het zal duidelijk zijn dat een omslagstelsel alleen mogelijk is in een systeem met verplichte verzekering: de huidige betalers moeten er immers op kunnen vertrouwen dat toekomstige generaties op hun beurt premies betalen.

Een *tweede* misverstand is – zo bleek in sommige discussies rond het rapport-Buurmeijer – dat de uitvoering van werknemersverzekeringen per se bedrijfstakgewijs en door sociale partners moet geschieden. Wel is van belang dat de fondsen bestuurd worden door vertegenwoordigers van die groeperingen die premie betalen. Uit de verzekeringsgedachte volgt immers een speciale relatie tussen de verzekerden en het fonds. Een andere opzet, bijvoorbeeld een stelsel van regionale bureaus waarvan het bestuur gekozen wordt in verkiezingen voor de verzekerden, is goed denkbaar.

Sociale verzekeringen en equivalentie

Er zijn verschillende manieren om een sociale verzekering vorm te geven. Een goede manier om daarover na te denken, biedt de volgende driehoek:



De driehoek houdt in dat er een relatie is tussen de premie en het risico, tussen de premie en de prestatie en tussen de prestatie en het risico. Onder *prestatie* wordt verstaan ‘de uitkering’ en onder *risico* wordt verstaan een speci-

fieke omstandigheid waarvoor de verzekering is opgezet, zoals overlijden, werkloosheid of ziekte. Onder *premie* wordt verstaan het bedrag dat verzekerden betalen aan het verzekeringsfonds.

Een belangrijk onderscheid met de bijstand is dat het risico bij verzekeringen gespecificeerd is, terwijl het bij de bijstand gaat om steunverlening onder de algemene noemer van 'behoefte'. Dat neemt uiteraard niet weg dat in plaats van deze traditionele elementen ook *nieuwe* risico's denkbaar zijn (echtscheiding bijvoorbeeld). Omdat er in verzekeringen ook een relatie bestaat tussen premie en risico (de premie wordt afgestemd op de frequentie en omvang van het risico) is het niet goed denkbaar dat er een verzekering komt die als risico 'behoefte' zal hebben. Dit onderscheid met bijstandsuitkeringen kan daarom als essentieel gezien worden.

Daarmee is nog niet gezegd hoe *sterk* de relaties tussen de verschillende elementen zijn. Er zijn namelijk variaties in sterkte mogelijk. Ter aanduiding van de sterkte wordt wel het begrip *equivalentie* gebruikt. De term 'equivalentie tussen premie en prestatie' lijkt overigens duidelijker dan hij in feite is. Equivalentie houdt namelijk niet in dat er een lineair verband bestaat tussen de premies die iemand betaald heeft en de hoogte van de uitkering: er is geen sprake van omrekening van premie in uitkering. Als gezegd wordt dat er een sterke mate van equivalentie bestaat tussen premie en uitkering, houdt dit met name in dat het verband tussen deze twee elementen niet doorbroken wordt door andere overwegingen. Bepalingen die de equivalentie doorbreken, zijn ontleend aan de *solidariteitsgedachte*. Een voorbeeld van een doorbreking is een stelsel waarin de uitkering in principe 70 procent is van het oude loon (equivalentie), terwijl een aanvulling op die uitkering (indien nodig) tot het sociale minimum plaatsvindt (doorbreking).⁶

Het equivalentiebeprij is dus niet erg specifiek; er volgen geen harde normen uit. Eerder is het zo dat een bepaald verzekeringsstelsel kan worden omschreven in termen van meer of minder equivalentie en meer of minder solidariteit. In moderne sociale-zekerheidstelsels spelen beide begrippen een rol.

Met het equivalentiebeprij hangt ook de keuze samen tussen opbouw- en risicostelsel. Onder *opbouwstelsel* wordt verstaan een stelsel waarin de hoogte van de uitkering afhankelijk is van de duur van de verzekering. Onder *risicostelsel* wordt verstaan een stelsel waarin zo'n verband niet aanwezig is. In plaats

⁶ Tot de stelselwijziging van 1987 werd in het Nederlandse stelsel een minimumdagloon binnen de werknemersverzekeringen toegepast, dat maakte dat er een 'bodem' lag in de werknemersverzekering. Bij de stelselherziening is die er uit gehaald en overgeheveld naar de Toeslagenwet. Daarmee is de equivalentie binnen de WAO, ZW en WW vergroot. Die overheveling was niet nodig met het oog op de verzekeringsgedachte, maar diende om de equivalentie binnen de verzekering te vergroten.

daarvan ontvangt men het volle uitkeringsbedrag ongeacht de periode van verzekering. Beide stelsels zijn denkbaar in sociale verzekeringen. Zo zijn in Nederland de WAO en AAW risicostelsels, terwijl de AOW een opbouwstelsel is.⁷ De verzekeringsgedachte staat neutraal ten opzichte van de ene of de andere keuze. Wel is duidelijk dat de equivalentiegedachte in aanzienlijk sterkere mate in opbouwverzekeringen naar voren komt dan in risicostelsels.

Het Duitse en het Britse voorbeeld

Het Nederlandse sociale stelsel is in het begin van deze eeuw, tot aan de Tweede Wereldoorlog, geleidelijk ontwikkeld als stelsel van *werknemersverzekeringen*. Hierbij heeft het voorbeeld van *Duitsland* een grote rol gespeeld. In Duitsland had *Bismarck* namelijk al aan het eind van de negentiende eeuw werknemersverzekeringen opgezet. Later zijn sommige verzekeringen uitgebreid tot bepaalde categorieën zelfstandigen (soms ook verplicht). Ook categorieën die in een positie verkeren die sterk lijkt op die van werknemers, zijn in sommige van de verzekeringen opgenomen (zoals die voor ouderdomspensioenen). Er bestaat echter geen algemene ouderdomsverzekering, want grote groepen vallen hier niet onder.

In Duitsland heeft het equivalentiebeginsel over het algemeen een duidelijkere plaats in de sociale zekerheid gekregen dan bij ons. In de Duitse ouderdomsregeling bijvoorbeeld hangt de hoogte van het pensioen af van het loon dat men gedurende veertig jaar verdiend heeft. Het aantal jaren dat men gewerkt heeft en de hoogte van het in al die jaren verdiende loon zijn bepalend voor de hoogte van de uitkering (opbouwstelsel). In de wettelijke regeling bouwt men daarmee een pensioen op dat feitelijk op gemiddeld rond zestig procent van het laatstverdiende loon ligt (dit percentage is afgelopen decennia steeds gestegen). Mensen met onderbrekingen in het arbeidsproces hebben als gevolg van dit opbouwstelsel een pensioen dat onder dit percentage ligt. Voor sommige tijdvakken, zoals voor het opvoeden van kinderen, het volgen van scholing en militaire dienst, gelden echter (beperkte) gelijkstellingsregelingen.⁸ Er bestaat wel de mogelijkheid om door middel van vrijwillig

⁷ Alleen iemand die vanaf zijn of haar vijftiende jaar tot het 65ste jaar ingezetene is geweest van Nederland krijgt een ongekorte AOW-uitkering; bij verblijf in het buitenland wordt het AOW-bedrag met twee procent per jaar verminderd.

⁸ Er is – vanzelfsprekend – alle reden voor scepsis bij zo'n stelsel; bedacht moet echter worden dat bij een vergelijking met het Nederlandse systeem zowel de AOW als de aanvullende pensioenen bekeken moeten worden. Een onderbreking van het arbeidsleven heeft in Nederland immers vaak gevolgen voor het aanvullend pensioen. Een verschil met het Duitse wettelijke stelsel is dat in Nederland eerder pensioenbreuken optreden, terwijl in het Duitse wettelijke stelsel die pensioenbreuken niet bestaan.

lige betaling van premies (waarvan zelfstandigen de hoogte zelf mogen bepalen) hogere uitkeringen op te bouwen.

Invloed in Nederland

In Nederland kwamen naar het Duitse voorbeeld in de jaren dertig de Ziekte-wet en Ongevallenwet tot stand. Kenmerk van deze verzekeringen was dat verplicht premies betaald moesten worden door werkgevers en werknemers. Uit deze opzet volgde dat de uitvoering in handen van werknemers en werkgevers moest komen, en wel in die van de bedrijfsverenigingen. Deze werden in die periode voor dit doel opgericht. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit stelsel als te beperkt gezien, omdat hierin uitsluitend werknemers verzekerd waren. De positie van de (kleine) zelfstandigen was soms evenzeer schrijnend als die van de arbeiders en een ruimere dekking was daarom gewenst.

Voor de legitimering van de uitbreiding van het stelsel speelde *Beveridge* een grote rol, die als voorzitter van een Britse Staatscommissie tijdens de Tweede Wereldoorlog een blauwdruk voor een universeel stelsel in het *Vereinigd Koninkrijk* schreef (Beveridge 1942). Deze blauwdruk, die een bestseller werd, heeft ook in Nederland veel invloed gehad. Uitgangspunten waren dat armoede voorkomen moest worden, en wel door iedereen onder het stelsel te laten vallen en verzekerd te laten zijn tegen een aantal risico's. Premies moesten gelijk zijn voor iedereen, evenals de uitkeringen. Het stelsel moest worden uitgevoerd door overheidsbureaus, onder supervisie van de minister voor sociale zaken. Dit voorstel is in hoofdlijnen ook zo ingevoerd.

In *Nederland* leidde de invloed van het Beveridge-model ertoe dat naast werknemersverzekeringen ook zogeheten volksverzekeringen tot stand kwamen: AWW, AOW, AWBZ, AAW. Ook al verschilt het Britse stelsel in belangrijke mate van het Bismarck-systeem, het is wel een verzekeringsstelsel. Het wordt immers grotendeels betaald uit premies van de verzekerden. Voor sommige risico's worden alleen door bepaalde groepen premies betaald: zo zijn alleen werknemers verzekerd voor werkloosheidsuitkeringen.⁹

Belangrijk verschil met het Duitse stelsel is dat het Britse systeem gekenmerkt werd door het *flat-rate* principe: vaste uitkeringsbedragen en vaste premies. Het idee van de *flat-rate* premies is inmiddels verlaten (bezuinigingsredenen). De meeste Britse uitkeringen zijn nu nog *flat-rate*. Ofschoon zo'n stelsel het toppunt van solidariteit lijkt (alle verzekerden betalen premie naar draagkracht en iedereen krijgt toch evenveel), zitten er belangrijke schaduwzijden aan zo'n systeem. Zo is één van de kernproblemen van het Britse stelsel, dat het niet in staat is om armoede te voorkomen: 'Social security is 'another

⁹ Beveridge stelde in zijn rapport overigens voor om niet-werknemers die werkloos waren een scholingsuitkering te geven. Dit voorstel werd niet overgenomen.

British failure'. The home of the welfare state has one of the lowest levels of social benefits and one of least dynamic economies in the Western world.' (Dilnot 1984)

Ook mensen met een Britse ouderdoms-, werkloosheids- of ziekte-uitkering moeten vaak een beroep op aanvullende bijstand doen. In ons land is armoede voornamelijk bij bestaansminimum-uitkeringen aan de orde. Natuurlijk is de Britse armoede te wijten aan de hoogte van de uitkeringen. Dit is echter geen tijdelijk probleem, maar kent structurele oorzaken, die liggen in de opzet van het stelsel. Uitkeringen dienen immers lager te zijn dan de lonen, en dat betekent bij een *flat-rate* stelsel dat de uitkeringen lager dienen te zijn dan de laagste lonen. Dit probleem is in Groot-Brittannië extra ernstig, omdat er in dit land geen wettelijk minimumloon bestaat. Vandaar dat er ook steeds geluiden te horen zijn dat het Britse stelsel te royaal is, en wel met het oog op de laagste inkomens. Nu ook in ons land de discussie over het minimumloon bij tijd en wijle weer oplaait (en er ook aan deeltijders gedacht moet worden), zou dit systeem, als het naar ons land wordt overgezet, een armoedestelsel zijn. Vandaar dat een juiste verhouding van equivalentie en solidariteit belangrijk is voor een stelsel van sociale zekerheid.

Loongerelateerde uitkeringen in Groot-Brittannië

In 1966 voerde de Labour-regering loongerelateerde aanvullingen in voor onder meer werkloosheidsuitkeringen. Het is interessant om te kijken naar de toenmalige discussie. Labour kende namelijk ideologen in haar gelederen, die zich verzetten tegen loongerelateerde uitkeringen. Hen werd geantwoord dat het stelsel *voor allen* verbeterd moest worden teneinde de positie van de laagst-betaalden te verbeteren.¹⁰ Als het stelsel voor allen verbeterd werd, dan konden er ook hogere premies gevraagd worden en dan verbeterde de draagkracht van het stelsel.

De Conservatieven voelden er meer voor om het armoedeprobleem te benaderen met bijstandsuitkeringen. Labour, dat zich de armoedeproblemen van vóór de oorlog herinnerde, was daar faliekant tegen. Het toenmalige bijstandstelsel was namelijk zeer stigmatiserend. Labour wees erop dat in Groot-Brittannië uitgebreide aanvullende sociale-zekerheidstelsels bestonden (en bestaan), betaald door de werkgevers. Daarvan konden echter niet alle werk-

¹⁰ In de woorden van Ogus: 'While socialist doctrine was hard to reconcile with the notion of preserving the wage structure once an individual was no longer working, this argument could be overridden by the more pragmatic consideration that an earnings-related social insurance system would be extending to all that which was already available to the more affluent in the private sphere' (Ogus & Barendt 1992).

nemers profiteren; met name de laagstbetaalden en ongeorganiseerden vielen buiten de boot. De wettelijke regeling met loongerelateerde aanvullingen nu was bedoeld om iedereen erop vooruit te laten gaan.

Naast armoedebestrijding had de invoering van de loongerelateerde uitkeringen nog een aantal nevendoelestellingen. Zo werd beoogd de arbeidsmarkt in beweging te brengen. De Britse werknemers voelden namelijk niets voor bedrijfsreorganisaties, omdat ze bang waren voor werkloosheid (terwijl in deze periode het werkloosheidspercentage zeer laag was en het gebrek aan mobiliteit een algemeen erkend probleem vormde). Bovendien werd de inkomensval bij werkloosheid als zeer onwenselijk gezien. Zo'n inkomensval werkt immers demoraliserend. Als de levensomstandigheden dicht liggen bij het niveau dat men gewend was, zijn de kansen om terug te keren op de arbeidsmarkt het grootst. Deze argumenten leidden tot invoering van de loongerelateerde aanvullingen. In 1981 werd het loongerelateerde deel van de werkloosheidsuitkeringen door de Conservatieven weer afgeschaft.

Grondtrekken van het Duitse stelsel

Hierboven hebben we al kort de opzet van de Duitse sociale zekerheid geschetst. Het is zinvol om deze wat nader te bekijken op een bepaald terrein, namelijk dat van de werkloosheidsuitkeringen. Ten eerste valt op dat deze uitkeringen geregeld zijn in één wet, de '*Arbeitsförderungsgesetz*', waarin onder meer ook scholings- en werkgelegenheidsregelingen zijn opgenomen. Voor het geheel van maatregelen bestaat een overheidsbijdrage. Alle maatregelen en uitkeringen worden door één instantie uitgevoerd.

Niet alleen werkloosheidsuitkeringen maar ook scholingsuitkeringen zijn loongerelateerd en de hoogte van het laatste type uitkeringen ligt een paar procent boven die van de werkloosheidsuitkeringen. Daarmee zijn scholingsmaatregelen – in principe – structureel financieel aantrekkelijker dan werkloosheidsuitkeringen.

Niet alleen is deelname aan Duitse scholingsmaatregelen (voortgezette scholing en herscholing) financieel aantrekkelijker voor werklozen dan het ontvangen van '*Arbeitslosengeld*' (de werkloosheidsverzekeringsuitkering), ook tellen – anders dan in Nederland – scholingsperioden volledig mee voor het opbouwen van een nieuw recht op uitkering. Voor deelnemers die een scholingstraject succesvol hebben afgerond (terwijl ze desondanks nog werkloos zijn) wordt de werkloosheidsuitkering gerelateerd aan een nieuw fictief dagloon dat rekening houdt met de nieuw verworven bekwaamheden.

De werkloosheidsverzekeringsuitkering wordt slechts voor een bepaalde periode betaald. Daarna volgt de zogeheten '*Arbeitslosenhilfe*', die in dezelfde wet geregeld is; deze uitkering kan tot de pensioengerechtigde leeftijd betaald worden. De *Arbeitslosenhilfe* heeft overwegend dezelfde opbouw als het *Arbeitslosengeld*: het is ook een loongerelateerde uitkering (maar iets lager) die

echter niet wordt uitbetaald als betrokkene een zeker vermogen heeft. Voor ontvangers van Arbeitslosenhilfe staat het scholings- en werkgelegenheidsregime van de Arbeitsförderungsgesetz open, hetgeen betekent dat zij een scholingsuitkering krijgen die hoger is dan hun uitkering en dat zij na afloop van een scholingsmaatregel, als ze nog werkloos zijn, een verzekeringsuitkering krijgen. Tot 1982 was voor de Arbeitslosenhilfe geen arbeidsverleden vereist. In dat systeem was de toegang tot scholing en arbeidsmarktuiteringen minder belemmerd dan nu. In dat stelsel kon het lidmaatschap van de werkloosheidsverzekering dus ook open staan voor personen die niet in loondienst zijn.

Ook al is in de Arbeitsförderungsgesetz de verzekeringsgedachte sterk uitgewerkt, dit verhindert niet, zo kunnen we concluderen, dat in de wet reïntegratie-elementen zijn opgenomen. Integendeel, maatregelen gericht op reïntegratie worden inherent aan de verzekeringsgedachte geacht, omdat ze dienen om het intreden van het risico te verhinderen of terug te dringen.

Rentenversicherung

Tot slot nog een opmerking over het Duitse stelsel die van belang is in verband met de actuele discussie over de vraag in hoeverre de wetgever mag ingrijpen in uitkeringsrechten van personen die langdurig verzekerd zijn geweest. In Duitsland kunnen burgers (wijzigings)wetten voor het constitutionele Hof aanvechten, hetgeen een onafhankelijke toetsing biedt. Bij de constitutionele toetsing van de geoorloofdheid van aanpassingen blijkt met name artikel 14 van de Duitse grondwet belangrijk te zijn. Dit artikel bepaalt dat eigendom beschermd wordt. Het Hof nu heeft, voor Nederlandse begrippen verrassend, dit artikel ook van toepassing verklaard op niet-stoffelijke vermogensrechtelijke elementen zoals verzekeringsperioden. Voor bescherming op grond van dit artikel stelt het Hof twee voorwaarden: de uitkering moet als bestaansmiddel dienen en de verzekerden moeten een aanzienlijke eigen aandeel in de financiering hebben. Aan deze laatste eis is ook voldaan als het de werkgever is die de premies betaalt. Deze bepaling is met name relevant voor de Duitse '*Rentenversicherung*' die een verzekering biedt voor onder meer arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nagelaten betrekkingen. Deze uitkeringen worden overigens via het omslagstelsel gefinancierd; dus er wordt geen koppeling tussen eigendomsbescherming en kapitaaldekkingsstelsel gelegd. Het Hof heeft regelmatige ingrepen in deze wet in strijd met de eigendomsbescherming geacht.¹¹

¹¹ De opvatting die in Nederland gehoord wordt bijvoorbeeld van de regering (EK 1992) dat er in een omslagstelsel geen sprake is van 'verworven rechten', althans niet van uitkeringsrechten die beschermd worden, wordt niet door onze burens gedeeld.

Ingrepen in eigendomsrecht

Eigendomsbescherming sluit het doen van ingrepen in het stelsel niet uit. Een grond voor ingrijpen die geaccepteerd is, is dat de functie en uitkeringsgrondslag van het stelsel in het belang van allen behouden, verbeterd of aangepast moeten worden aan de veranderde economische omstandigheden. Let wel, de grond is dus ontleend aan het stelsel zelf en niet aan andere denkbare factoren die verband houden met het 'algemeen belang' (zoals de stand van de economie). Bij eventuele ingrepen moet de zwaarte van de reden om de regeling te wijzigen, in evenredige verhouding staan tot de ingreep in een individuele situatie. Ingrepen in uitkeringsrechten nadat het risico is ingetreden, zijn slechts mogelijk als er zeer zwaarwegende algemene belangen of dominante gronden van verdelende rechtvaardigheid zijn. Als het risico nog niet ingetreden is, geldt minder bescherming.

Een voorbeeld waarin de wetgever rekening houdt met deze toets is te vinden in een recente wetwijziging in Duitsland. Daarin is de mogelijkheid om vóór het 65ste jaar (zonder korting op de uitkering) met pensioen te gaan, geschrapt. Die wijziging gaat echter pas volgende eeuw volledig in; in de tussenperiode wordt zeer geleidelijk en per jaargang verschillend de leeftijdsgrens steeds iets opgetrokken. Dus ook met personen die nog niet uitkeringsgerechtigd zijn, wordt in het overgangsrecht rekening gehouden.

Vanzelfsprekend bestaat hiermee in Duitsland geen ideaal en onbedreigd stelsel. Toch biedt zo'n aanpak die tot geleidelijkheid gebiedt vele voordelen. Personen die al een uitkering ontvangen, worden niet overrompeld door ingrepen in hun rechtspositie. Voor mensen die nog geen uitkering ontvangen, bestaat er een overgangsregeling die rekening houdt met de duur van hun tot dusver verzekerde leven. Dat biedt de jonge verzekerden de mogelijkheid aanvullende maatregelen te treffen, terwijl dat voor ouderen, voor wie die mogelijkheid minder reëel is, minder of niet nodig is.

Ik ben ervan overtuigd dat zo'n benadering tot een veel stabielere stelsel leidt dan het Nederlandse. Denk immers aan de wilde ingrepen in de WAO in de zomer van 1991. In de eerste plannen werden immers ook de bestaande gevallen niet gespaard bij de nieuwe regeling van de duur van de uitkering. Ook al is dit later gecorrigeerd, dat neemt niet weg dat een dergelijke ingreep tot grote onzekerheid heeft geleid. Bovendien worden andere elementen van de nieuwe wet (zoals de schattingsmethode van de arbeidsongeschiktheid) wel op bestaande gevallen toegepast, hetgeen de uitkeringsrechten aanmerkelijk kan aantasten. Ook wordt geen rekening gehouden met langjarig verzekerden die in januari 1993 nog niet ziek waren. Op hen die na die datum ziek worden, wordt het nieuwe stelsel volledig toegepast.

Als we de criteria van het Duitse constitutionele Hof voor bescherming van sociale zekerheid toepassen, dan zien we dat de AOW en WAO ook zouden

voldoen aan de criteria: zij zijn een bestaansuitkering die volledig uit premies betaald worden. Uit die benadering zou een veel evenwichtiger uitwerking van de ingrepen voortvloeien.

De voor- en nadelen van het verzekeringsstelsel

De bovenstaande beschrijvingen van het Duitse en Britse stelsel geven de essentie van twee belangrijke, duidelijk van elkaar te onderscheiden, typen verzekeringsstelsels weer. Dit onderscheid is bruikbaar bij het debat over de opzet van een bovenminimaal uitkeringsstelsel.

Een sociale verzekering houdt in dat de verzekerde recht heeft op uitkering als het risico intreedt en wel omdat hij of zij premies betaald heeft. Dit besef leeft sterk onder de verzekerden. Vanzelfsprekend heeft ook een bijstandsaanvrager *recht* op uitkering en wel op basis van de wet, maar het zal duidelijk zijn dat daar voortdurend aan geknabbeld wordt. Uitkeringen worden verlaagd, voorwaarden verscherpt, tegenprestaties verlangd, en buurtbewoners bellen de sociale dienst als er een verdachte auto in de straat staat. Sociale verzekeringen stigmatiseren niet en dat is een belangrijke constatering.¹²

Een tweede belangrijk aspect is dat een verzekeringsstelsel impliceert dat uitkeringsrechten *geïndividualiseerd* zijn. Zo heeft een verzekerde die werkloos wordt recht op een WW-uitkering, ook al heeft hij of zij een partner met een inkomen. De wenselijkheid van een geïndividualiseerd stelsel wordt zeer breed onderschreven.¹³

Een derde element is dat een verzekeringsstelsel tegemoet komt aan een zeker algemeen gedragen rationaliteit: het is verstandig (noodzakelijk, vereist et cetera) om *voorzieningen te treffen voor de toekomst*. Het lot is ongewis, dus de door jou betaalde premies kunnen ook ooit nodig zijn voor jezelf. De algemene steun voor de verzekering van het WAO-gat is een duidelijk voorbeeld dat dit idee ook nu nog leeft. Deze rationaliteit vormt een basis voor de solidariteit in het systeem, die weliswaar wettelijk afgedwongen is, maar waar anderzijds ook echte steun vanuit de samenleving voor bestaat. Een dergelijke steun is veel moeilijker te creëren voor een bijstandstelsel.

Ten vierde valt te vermelden dat verzekeringen *bescherming bieden tegen*

¹² Vergelijk ook Churchill die ten tijde van de totstandkoming van de Britse werkloosheidsverzekering (de eerste ter wereld) opperde dat alle verzekerden zonder sancties ontslag mochten nemen, nu het immers om een recht op uitkering gaat.

¹³ Individualisering is eenvoudiger te realiseren in loongerelateerde stelsels dan in flat-rate stelsels. In het laatste type wordt de uitkering namelijk afgestemd op een vast bedrag. Daarbij zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen partner- en alleenstaandenbedragen. Dit is te zien in het Britse stelsel, maar ook in onze volksverzekeringen.

willekeurige ingrepen. De bescherming lijkt sterker te zijn naarmate zichtbaarder is in het systeem, dat uitkeringen gefinancierd worden uit premies.¹⁴

Het wordt tijd om ook een aantal *problemen* van de verzekering onder ogen te zien. Zo wordt als *eerste* probleem wel genoemd: het verzekeringsstelsel is op het arbeidsproces gebaseerd en personen die daarbuiten staan, zijn moeilijk verzekeraar. Een *tweede* probleem waarnaar vaak wordt verwezen, is dat verzekeringsuitkeringen inkomensverschillen en andere vormen van sociale ongelijkheid (zoals kans op werkloosheid) scherper weerspiegelen dan andere, meer op de voorzieningengedachte gebaseerde vormen van sociale zekerheid. Op deze kritiek wordt hieronder verder ingegaan.

Het verplichte karakter van bovenminimale uitkeringen

De weergegeven kritiek doet de vraag rijzen of het terecht is om bovenminimale uitkeringen op een verplichte basis in een collectief stelsel onder te brengen. Of kunnen we bovenminimale uitkeringen gerust privatiseren, omdat er toch geen collectief (algemeen) belang aan verbonden is? Zoals we zagen, is het niet noodzakelijk om een sociale verzekering te verplichten. Desondanks is dit in de praktijk nodig om het stelsel algemeen dekkend te maken. Want: hoe algemener een stelsel, hoe minder risicoselectie nodig is.

Toch is hiermee nog niet de vraag beantwoord die – vanuit een ander perspectief dan het voorgaande gesteld – luidt of sociale zekerheid wel meer moet bieden dan het minimum. Ligt hier niet de grens aan de verplichte solidariteit? Dit is een vraag die populair geworden is in de laatste jaren: als de overheid slechts de minimale uitkeringen verplicht stelt, behoort verzekering voor bovenminimale uitkeringen tot de keuzevrijheid van het individu (of eventueel een kleinere gemeenschap, zoals een bepaalde bedrijfstak of een bepaald bedrijf).

Hiermee hangt samen dat de sociale zekerheid in opinievormende kringen niet erg populair lijkt te zijn. Overigens is het de vraag of in die kringen de kennis van de sociale-zekerheidsregels groot is. Bekend zijn de verhalen over mensen die een gedeeltelijke WAO-uitkering hebben en die er wat bijklussen. Deze mensen worden dan in het fraudebankje gezet, terwijl die werkzaamheden vaak geoorloofd zijn volgens de wet. Met dit laatste punt komen we overigens wel bij een serieus probleem van de sociale zekerheid: het huidige systeem is zo complex dat slechts weinigen het kunnen doorgronden. En als je solidariteit verwacht voor een bepaald stelsel kun je moeilijk tegen critici zeggen: als je niet alle regels kent, moet je er verder het zwijgen toe doen.

¹⁴ Vanuit dit oogpunt is het ongunstig dat volksverzekeringspremies via het belastingstelsel geïnd worden.

Terug naar de vraag: moeten we een verplichte solidariteit blijven opleggen ten behoeve van bovenminimale uitkeringen? Bij bovenminimale uitkeringen komt het voor dat sommige mensen een hogere uitkering krijgen dan anderen, namelijk afhankelijk van hun eerder verdiende loon. Argumenten daarvoor liggen deels in het algemeen belang. Zo stemmen de meeste mensen hun uitgavenpatroon af op hun inkomen. Als ze hun inkomen verliezen, hebben ze een bepaalde tijd nodig om hun uitgaven aan te passen. Anderzijds is het inkomenspatroon in flinke mate bepalend voor de aard van de sociale contacten die men zich kan veroorloven: behoud daarvan is gunstig voor de reïntegratie in het arbeidsproces. Overigens moeten we voor ogen houden dat de huidige bovenminimale uitkeringen (sinds de WAO-ingreep) slechts een tijdelijke bescherming bieden tegen een terugval in inkomen.

Zolang ongelijkheden in de lonen bestaan, is in deze gedachtengang ook ongelijkheid in de sociale zekerheid onvermijdelijk. Enerzijds is dit onvermijdelijk omdat de situatie van mensen niet gelijk is voordat het risico intreedt (allemaal meteen op het minimum pakt daarom verschillend uit), anderzijds vanwege de relatie van uitkeringen met de arbeidsmarkt. De argumenten die aangevoerd werden voor invoering van loongerelateerde uitkeringen in 1966 in het Verenigd Koninkrijk zijn ook nu nog geldig.

Een tweede aspect is dat als er geen verplichte bovenminimale uitkeringen zijn, er al snel (nieuwe) particuliere aanvullingen zullen komen. We hebben dat bijvoorbeeld gezien na de wijzigingen in de WAO. Ook in Groot-Britannië bestaat een uitgebreid en versnipperd stelsel van bedrijfs- en commerciële uitkeringsregelingen. Als we nu stellen dat individuele overwegingen om zich bij te verzekeren voor bovenminimale uitkeringen gerespecteerd moeten worden ('ik wil als ik arbeidsongeschikt word niet op een houtje bijten'), dan dient die mogelijkheid ook reëel te bestaan voor alle leden van de groep voor wie die verzekering bedoeld is. Ook om die reden kunnen we bovenminimale uitkeringen niet zonder meer overlaten aan het marktmechanisme. Met andere woorden: volledig privatiseren is niet de oplossing.

Privatisering van bovenminimale uitkeringen

Een echt geprivatiseerd stelsel is een stelsel waarin enkel minimale uitkeringen collectief verplicht zijn. Commerciële maatschappijen bieden vervolgens aanvullingen aan volgens hun eigen polisvoorwaarden. Dit is een vergaande vorm van privatisering.

Dat privatisering van bovenminimale uitkeringen problematisch kan zijn, ook voor personen die slechts een beroep kunnen doen op minimale uitkeringen, is af te leiden uit de verwickelingen rond de dichting van het WAO-gat. Het WAO-gat is ontstaan door de bezuinigingen op de WAO, waarbij de

eerdere regeling, die voorzag in een uitkering ter hoogte van 70 procent van het oude loon bij volledige arbeidsongeschiktheid gedurende in principe onbepaalde tijd, veranderd werd in een uitkering met een beperkte duur. Daarna volgt een uitkering ter hoogte van de AAW plus een verhoging afhankelijk van de leeftijd die het verschil tussen de minimumuitkering en de oorspronkelijke WAO-hoogte gedeeltelijk dekt.

Dekking van het WAO-gat is alleen gunstig voor personen die meer verdienen dan het minimumloon. Bovendien is dekking van het gat alleen effectief als er recht bestaat op uitkering: personen die het minimumloon verdienen en gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden, hebben onder de nieuwe definities van arbeidsongeschiktheid veel minder kans om voor een WAO-uitkering in aanmerking te komen dan mensen met een hoger inkomen.

Dekking van het WAO-gat geschiedt in de huidige situatie op een collectieve wijze, waarbij vaak een gelijk bedrag aan premie wordt verlangd. We zien hier dat de equivalentie¹⁵ uit de oude regeling sterker doorbroken is en dat dit geprivatiseerde gedeelte ertoe kan leiden dat de lagerbetaalden meebetalen aan het dichten van het gat van de hogerbetaalden. Behoud van equivalentie had dus bij kunnen dragen tot een rechtvaardiger stelsel.

Een nadeel van een geprivatiseerd stelsel van bovenminimale uitkeringen is voorts dat als een werknemer verandert van werkgever, er bij opbouwstelsels (zoals in Nederland de aanvullende pensioenen) pensioenbreuken kunnen ontstaan. Bij aanvullende pensioenen ontstaan nog grotere breuken als er sprake is van grensoverschrijdend verkeer. Voor wettelijke uitkeringen bestaat daarentegen een EG-verordening die voorziet in coördinatie van de regelingen van de verschillende lidstaten. Vandaar dat een collectief stelsel belangrijke voordelen heeft.

Als we deze vorm afzetten tegen een collectief verplicht stelsel van sociale zekerheid, dan is vast te stellen dat het laatste type veel toegankelijker is dan het eerste type stelsel. Een geprivatiseerd stelsel zal immers een grote mate van risicoselectie toepassen: slechte risico's zullen geweerd worden. De grotere toegankelijkheid van het collectieve stelsel maakt dat het op die grond rechtvaardiger is dan een stelsel met geprivatiseerde uitkeringen.

Er zijn ook *varianten* waarin met de term privatisering een veel minder vergaande vorm van overdracht van taken van bedrijfsverenigingen aan particuliere maatschappijen wordt bedoeld. Tegen een stelsel waarin de uitkeringsvoorwaarden in de wet staan, en de private maatschappijen de regelingen uitvoeren, bestaan bovengenoemde bezwaren veel minder. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat particuliere maatschappijen grote gedeelten van

¹⁵ In de WAO geldt voor de premieheffing een franchise voor het gedeelte dat door de AAW-uitkering gedekt wordt.

de sociale zekerheid willen uitvoeren, zonder dat er flinke greep op de voorwaarden en uitvoering bestaat.¹⁶

Meer ruimte voor de verzekeringsgedachte

In het voorafgaande zijn argumenten aangedragen voor een collectief stelsel van bovenminimale uitkeringen gebaseerd op de verzekeringsgedachte.¹⁷ Tot dusver echter had het betoog vooral een *defensief* karakter. Gezegd moet worden dat – gelet op de zeeën aan nieuwe plannen om tot een ministelsel over te gaan – dat geen kwaad kan. Het zal inmiddels duidelijk zijn dat ik van oordeel ben dat een ministelsel leidt tot meer armoede en grotere ongelijkheid dan het huidige systeem. Dat komt omdat bepaalde groepen zich wel zullen kunnen bijverzekeren en andere niet.

Het is interessant om na te gaan op welke wijze de verzekeringsgedachte te versterken is. Een *eerste* punt van aandacht is vergroting van de solidariteit. Met name is het interessant om na te gaan in hoeverre het lidmaatschap van sociale verzekeringen uit te breiden is met meer categorieën. Zijn er bijvoorbeeld regels te bedenken die bewerkstelligen dat bepaalde categorieën mensen, die nu veelvuldig in de bijstand zitten, in de toekomst verzekerd zijn als hen het betreffende risico overkomt? Vrij naar het Duitse stelsel kunnen we voorstellen om personen die een scholing volgen (en daarbij in plaats van een werkloosheids- een scholingsuitkering ontvangen), rechten te laten opbouwen voor een ‘echte’ werkloosheidsuitkering waarvan de hoogte gebaseerd is op de nieuw verworven kwalificatie. Daarmee kunnen mensen die nu op de bijstand aangewezen zijn zich daaraan onttrekken.

Een benadering om personen die (nog) niet op de arbeidsmarkt verkeren in de verzekering te betrekken, is ook te bedenken bij andere categorieën: waarom geen verplichte echtscheidingsverzekering, waarbij de premie en de uitkering gerelateerd zijn aan het gezinsinkomen tijdens het huwelijk?

Een *tweede* punt dat van belang is om de verzekeringsgedachte te vergroten, is om op de langere termijn de structurele scheiding tussen volks- en werknemersverzekeringen te laten vervallen. Denkbaar zijn stelsels voor bepaalde risico's, bijvoorbeeld ouderdom, die zowel werknemers als ingezetenen dekken.

¹⁶ Bij de verzekering van het WAO-gat stellen ze zich in overwegende mate overigens ‘WAO-volgend’ op. Dat is in dit geval mogelijk aangezien bedrijven collectieve contracten afgesloten hebben, waardoor er sprake is van risicoverevening. Zie hierover de interessante studie van Bekkering (1994).

¹⁷ Zowel de bestaansminimumuitkeringen (buiten de ABW, IOAW en TW) als de bovenminimale uitkeringen zijn gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Het ligt buiten het bestek van deze bundel om allerlei alternatieven voor bestaansminimumuitkeringen te bespreken.

Men kan denken aan een fusie van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen en wat momenteel de aanvullende pensioenen zijn. Hierbij is het voorbeeld van de Duitse Rentenversicherung interessant. In zo'n stelsel bouwen werknemers rechten op zoals bij ons door verplichte premiebetaling. Groot voordeel is echter in zo'n wettelijk collectief stelsel dat er geen pensioenbreuk optreedt en dat iedereen een pensioen opbouwt. Verder kan gedacht worden aan fictieve premies gedurende perioden dat men niet werkt. Voorbeelden zijn perioden van scholing, militaire dienst, zorg voor ouderen, kinderopvoeding. Gedurende deze perioden zijn geen premies vereist, maar de perioden tellen wel mee voor een loongerelateerde uitkering. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van vrijwillige verzekering in zo'n systeem door premiebetaling. Zo hebben zelfstandigen, voor zover het niet om personen gaat die vrijwillig verzekerd zijn, de mogelijkheid om zelf premies te betalen en zo een oudedagsuitkering op te bouwen.

Een *derde* manier om de verzekeringsgedachte te versterken is om de dekking van de werkloosheidsuitkeringen te vergroten. Deze uitkeringen zijn momenteel beperkt van tijd in Nederland. Een onbeperkte doorbetaling van een (loongerelateerde) uitkering ligt niet in het verschiep, ook niet in stelsels in de ons omringende landen. Het is echter onbevredigend dat WW-uitkeringsgerechtigden op een gegeven moment, als hun uitkering afgelopen is, in de bijstand komen. Er valt veel te zeggen voor de stelling dat een werkloosheidsverzekering de verzekerde niet in de steek mag laten. Deze overweging leidt tot een pleidooi voor – als een loongerelateerde uitkering er niet meer in zit – een vervolguitkering tot het 65ste jaar zolang men werkloos is. Zo'n uitkering wordt nu wel verstrekt maar niet langer dan twee jaar. De hoogte is 70 procent van het minimumloon. Het zou een belangrijke verbetering zijn als deze uitkering blijvend mensen uit de bijstand houdt. Een dergelijke benadering van een werkloosheidsuitkering, onbeperkt in duur, kennen we ook in België en Duitsland (de bovenbeschreven Arbeitslosenhilfe). Om zo'n maatregel zinvol te doen zijn is het verder belangrijk om in de regeling scholingsuitkeringen onder te brengen die het aantrekkelijk maken om scholing te gaan volgen. Door zo'n benadering bestaat de mogelijkheid en ook de plicht voor degenen die een uitkering ontvangen, er ook weer uit te komen.

Andere voorstellen

In deze bundel is op de problematiek ook ingegaan door Leontine Bijleveld. Zij pleit eveneens voor een langdurige minimumuitkering voor werklozen. In haar stuk gaat ze echter ook op de financiering in en pleit ze voor een systeem waarin slechts een inkomen verzekerd is dat met 32 uur werken verdiend kan worden. Werkgevers en werknemers betalen dan wel premie over de meerdere uren. Ze wijst vervolgens op de positieve gevolgen voor herverdeling van werk en zorg.

Deze voorstellen hebben hun sympathieke kanten. Toch is het riskant om ze zonder meer over te nemen. Zo verdient de ene werknemer in 32 uur evenveel of meer dan een andere in 40 uur. Waarom zou een uitkering voor een vrij laagbetaalde fulltime werknemer dan met 20 procent verlaagd moeten worden, terwijl iemand die al vier dagen per week werkt en daarmee f 60.000 verdient buiten schot blijft. Het equivalentensbeginsel lijkt in eerste instantie onsympathieker, maar leidt juist bij consequente toepassing tot rechtvaardiger resultaten (wat we ook al zagen bij de consequenties van verzekeringen voor het WAO-gat voor de lagerbetaalde werknemers).

Het voorstel van Leontine Bijleveld om voor personen die minder dan het minimum verdienen (deeltijders dus) een uitkering te geven ter hoogte van het eerder verdiende loon (dus 100 procent) heeft eveneens sympathieke kanten. Maar zeker als het voor onbepaalde tijd geldt, ook zijn problematische kanten. Juist op dit vlak van de arbeidsmarkt is de concurrentie van uitkering en lonen het grootst. Van dit voorstel kunnen dan ook anti-emancipatoire effecten uitgaan, omdat de noodzaak om beter werk te zoeken weg valt. Anderzijds kan haar voorstel dat deze uitkeringsgerechtigden dan wel voor meer uren dan eerst beschikbaar moeten zijn (fulltime ?) ook anti-emancipatoir werken. Sleutelen aan de huidige opzet kan dan ook riskant zijn en het lijkt me beter om uit te gaan van een equivalentiebegrip zoals in mijn voorstellen weergegeven, in sommige gevallen aangevuld met fictieve of vrijwillige perioden van premiebetaling.

Schrappen maximumpremiegrenzen

Een vierde manier om de verzekeringsgedachte te versterken, is het schrappen van de maximumpremiegrenzen. In het huidige systeem hoeft geen premie te worden betaald over het inkomensdeel boven de maximumpremiegrens (deze verschilt per verzekering, maar ligt voor de werknemersverzekeringen op rond de f 70.000,- per jaar). Wegnemen van deze grens betekent dat de hogere inkomens meer betalen voor de sociale zekerheid. De maximumpremiegrens kent echter haar pendant in de maximumdaglonen, op basis waarvan de uitkering berekend wordt. Handhaving van die laatste grens zou de equivalentie sterk verstoren en zou stuiten op verzet bij betrokkenen. Wegnemen van die grens is een reëlere optie, maar leidt tot hogere uitkeringen als het risico intreedt. Aangezien de sociale risico's veel frequenter bij de lagere inkomens intreden, is er nog wel degelijk sprake van vergroting van solidariteit, ook als de equivalentie hier gehandhaafd blijft. Wel ontstaat een grotere kans op berekenend gedrag van werknemers.

Een vijfde weg waarlangs de verzekeringsgedachte versterkt kan worden ligt mogelijkwijze in vergroting van de ruimte van de verzekerde om keuzes te maken. Kan bijvoorbeeld iemand afzien van een nabestaandenpensioen in ruil voor een hoger ouderdompensioen? De verzekeringsgedachte verhindert

dat niet. Wel is de verplichte solidariteit die tot dusver keuzes beperkte, traditioneel bedoeld geweest om alle leden de mogelijkheid van een betaalbare verzekering te bieden. Het lijkt me dat het hierbij vooral om gaat of het stelsel met een dergelijke keuzevrijheid nog voldoende betaalbare mogelijkheden biedt aan mensen die wel een belangrijke behoefte hebben aan verzekering van een bepaald risico. Keuzemogelijkheden leiden immers tot geringere dekkingmogelijkheden voor bepaalde risico's als zich overwegend 'slechte risico's' melden. Een algemeen antwoord op de vraag hoe groot de keuzevrijheid kan zijn is hier niet te geven. Uitgangspunt zal moeten zijn dat keuzevrijheid met de mogelijkheid voor anderen om zich te verzekeren mag verminderen. In mijn andere artikel in deze bundel ga ik in op een aantal risico's waar keuzevrijheid inherent is aan het risico.

Invloed verzekerden

Als *laatste* punt is de uitvoering te noemen. Een sociale-verzekeringstelsel veronderstelt dat het bestuur van de verzekering geschiedt door de verzekerden. Zij betalen immers de premies. Dit geschiedt momenteel op een gebrekkige wijze. Vakbonden hebben weliswaar vertegenwoordigers in de besturen van bedrijfsverenigingen en pensioenfondsen, maar de mogelijkheid voor vakbondsleden om via hen invloed uit te oefenen, is erg theoretisch.

Nu zou de invloed ook niet beperkt moeten zijn tot vakbondsleden. Belangrijk is dat alle verzekerden zich betrokken voelen bij een stelsel. Vanzelfsprekend moet de invloed via verkiezingen aan grenzen gebonden zijn (de belangen van de reeds verzekerden en de uitkeringsgerechtigden moeten gewaarborgd zijn). Maar er valt veel voor te zeggen dat verzekerden ook zelf iets te zeggen krijgen over het verzekeringspakket: de pil in of uit het ziekenfonds? Homeopathische middelen erin? Tandartszorg in het pakket? Dit zijn zaken waar een vertegenwoordigend orgaan ook over kan beslissen. Uiteraard moet zo'n orgaan dan ook verantwoordelijk zijn voor de kosten van zo'n pakket en invloed hebben op de premiestelling.

Eenzelfde voorbeeld valt ook te geven voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Is het immers niet vreemd dat er nog steeds geen behoorlijke scholingsvoorziening in de WW bestaat? En – last but not least – de pensioenfondsen. Ook hier past meer invloed van de verzekerden. De verantwoording van de opgebouwde gelden, het gebruik van die gelden voor het verlichten van salarismaatregelen (verpleegsters!) en de opbouw van reserves is momenteel erg oncontroleerbaar. Een bestuur dat verantwoording moet afleggen aan de verzekerden zou een flinke verbetering zijn.

Meer ruimte voor opbouwelementen

Een ander type vernieuwing dat op gang gebracht kan worden, is de versterking van het opbouwkarakter van het sociale-zekerheidsstelsel.

Een suggestie die weleens gehoord werd in de nadagen van het kabinetsbesluit over de WAO was de invoering van meer opbouwelementen in de sociale zekerheid.¹⁸ Deze suggestie had met name betrekking op de WAO. In een dergelijke opzet zou de hoogte van de WAO afhankelijk worden van de duur van de verzekerde periode. In de gewijzigde WAO die nu geldt, bestaat er geen relatie tussen de duur van de verzekerde perioden en de hoogte van de uitkering. Er is daarentegen wel een verband tussen de leeftijd van de verzekerde en de duur van de loongerelateerde uitkering enerzijds en de hoogte van de vervoluitkering anderzijds. De huidige regeling kan indirect een verband leggen tussen verzekerde perioden en de duur van de uitkering, omdat naarmate men ouder wordt de kans groter is dat men verzekerde perioden heeft vervuld. Dit verband hoeft er echter niet te zijn. Een opbouwstelsel kan daarom rechtvaardiger zijn dan een leeftijdstelsel. In de huidige regeling betaalt men WAO-premies, terwijl men tot het drieëndertigste jaar niet voor een uitkering hoger dan een AAW-uitkering in aanmerking komt. Dat geldt ook voor iemand die op die leeftijd al vijftien jaar premies heeft betaald. Iemand die pas op zijn drieëndertigste gaat werken en op de eerste dag volledig arbeidsongeschikt wordt, heeft daarentegen recht op 70 procent van zijn loon (zij het voor een korte periode). Doorbreking van de equivalentie tussen premie en uitkering kan onrechtvaardig uitpakken.

Een opbouwstelsel zou kunnen differentiëren tussen mensen op basis van verzekerde perioden. Een tweede voordeel is dat bij een opbouwstelsel een duidelijker beeld bestaat van opgebouwde rechten, waardoor er meer weerstand te bieden valt aan maatregelen die daar geen rekening mee houden. Er zitten ook belangrijke nadelen aan opbouwstelsels. Zo is een kenmerk van een risicostelsel dat er ook als het risico op de eerste dag van verzekering intreedt er al een recht op uitkering bestaat. Opbouwstelsels geven daarentegen pas recht op uitkering na een bepaalde periode. Deze nadelen wegen echter veel minder zwaar nu de WAO gewijzigd is.

De kern van een boven minimaal stelsel

Hoofdpunt van mijn betoog is dat een versterking van de verzekeringsgedachte ook een versterking van de uitkeringsrechten met zich brengt. Dit is zeker in het bovenminimale traject van wezenlijk belang.

¹⁸ Zie overigens ook het verkiezingsprogramma van *GroenLinks* (1994)

Rekening houdend met deze uitgangspunten kom ik tot vier conclusies. De eerste heeft betrekking op de *toegankelijkheid* van het stelsel. Het huidige stelsel kan beter toegankelijk gemaakt worden door de schotten tussen de werknemers- en volksverzekeringen weg te halen en meer mensen de kans te geven rechten op te bouwen voor bovenminimale uitkeringen. Dat kan gebeuren door de mogelijkheid van vrijwillige premiebetaling te vergroten. Dat kan ook gebeuren door mensen uitkeringsrechten te laten opbouwen tijdens bijvoorbeeld verzorgingstaken en vrijwilligerswerk.

Zoals gezegd, verplichte deelname is geen essentieel kenmerk van sociale verzekeringen, maar deze heeft wel een praktische functie. Als we een verplicht collectief stelsel vergelijken met een geprivatiseerd stelsel (ik denk hierbij aan een systeem waarin de verzekeringen volledig overgedragen zijn aan private maatschappijen), dan valt aan te nemen dat in zo'n soort stelsel een grote mate van risicoselectie plaatsvindt waardoor slechte risico's geweerd worden. Een dergelijk beleid bestaat nu al bij sommige arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen.

Deze constatering geeft hiermee een grens aan voor gewenste vergroting van keuzevrijheid en eventueel privatisering. Meer keuzevrijheid mag immers geen afbreuk doen aan de mogelijkheden van anderen om zich te verzekeren.

Een tweede aspect is de *rechtvaardigheid*. Hierover valt op te merken dat solidariteitselementen niet in commerciële verzekeringen passen, alleen binnen sociale verzekeringen. Dat betekent dat fictieve uitkeringsperioden en lagere of gelijke premies voor mensen met grotere risico's niet in dat stelsel passen. Als de wetgever daarentegen toch aanvullende regelingen verplicht stelt, zoals een standaardpolis voor onverzekerbare risico's, dan moeten daarvoor aanvullende middelen komen, hetgeen het stelsel kostbaar maakt. Denk aan de huidige omslag voor alle particulier verzekerden ten behoeve van bejaarden die zich particulier moesten gaan verzekeren.

Een discussiepunt met betrekking tot het huidige collectieve stelsel is de uitbreiding van het aantal opbouwelementen. Deze opbouwelementen lijken op kortere termijn ernstig afbreuk te doen aan rechtvaardigheidsoverwegingen. Op de langere termijn kunnen ze echter bijdragen tot verduidelijking van het stelsel: er zal sterker worden benadrukt dat er sprake is van opgebouwde rechten en deze zullen dan minder snel aangetast worden. Het is dan wel zaak om de mogelijkheid om rechten op te bouwen ook open te stellen voor mensen in nieuwe arbeidsverhoudingen of mensen werkzaam in situaties die nu nog niet of slechts moeizaam als werk beschouwd worden (zoals zorgtaken). Een voorbeeld hiervan heb ik gegeven toen ik sprak over fictieve of vrijwillige premiebetaling tijdens zulke perioden.

Het derde punt, *integratie op de arbeidsmarkt*, is wat moeilijker, aangezien het huidige stelsel van sociale zekerheid tekortgeschoten is in de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Met betrekking tot verzekerden die recht hebben

op een particuliere verzekering, kan verwacht worden dat de maatschappij zich zal inspannen om betrokkenen zo snel mogelijk weer aan de slag te krijgen. Anders ligt het met mensen die (nog) niet verzekerd zijn en waar iets mee aan de hand is: zij zullen moeilijk door de verscherpte keuringen heenkomen. Het collectieve stelsel kan reïntegratie vergroten door preventie-ondersteunende maatregelen op te nemen in de werkloosheidswet zelf en deze aantrekkelijk te maken voor de uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte is de *uitvoering* van belang. Een sociale-verzekeringstelsel veronderstelt het bestuur van de verzekering door de verzekerden. Dit is ook in diverse ILO-verdragen vastgelegd. Dit element kan in Nederland verbeterd worden door verkiezingen te organiseren voor de verzekerden en andere premiebetalers van het bestuur. Het bestuur dient regelmatig verantwoording af te leggen aan de verzekerden.

Geen verslechtering

Het zal duidelijk zijn: naar mijn mening is een collectief stelsel met minimumbescherming en met loongerelateerde uitkeringen een belangrijke verworvenheid. In alternatieve stelsels zoals ministelsels, waarbij het meerdere geprivatiseerd wordt, zullen bepaalde groepen buiten de boot vallen. Bovendien is het huidige stelsel belangrijk omdat het aansluit bij de arbeidsmarkt en de bestaande inkomensverhoudingen. Voor zover er knelpunten zijn in het stelsel moeten die opgelost worden door de verzekeringsgedachte te versterken. Slechts als er geen verslechtering is voor mensen die nu collectief verzekerd zijn, is er ruimte voor privatisering en meer keuzevrijheid.

Frans Pennings is universitair hoofddocent bij de Vakgroep Sociaal Recht en Sociale Politiek van de Katholieke Universiteit Brabant

Literatuur

- BEKKERING, J.M. (1994), Private verzekering van sociale risico's, WRR voorstudies en achtergronden, Den Haag
- BEVERIDGE, W. (1942), Social Security and Allied Services, Londen
- DILNOT, A.W. e.a. (1984), The Reform of Social Security, Oxford, p. 1
- HOLTMAAT, R. (1993), Bijstand, burgerschap en economische zelfstandigheid, *In: SMA* 1993, 82.
- OGUS, A. & E. BARENDT (1992), The law of social security. London, p.201

Privatisering zorgt voor erosie sociale stelsel

MICHAEL KRÄTKE

In 1976 werd met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) de bouw van het nieuwe stelsel van sociale zekerheid, op een aantal details (en een lacune op het gebied van de ziektekostenverzekeringen) na, voltooid. Het sociale-zekerheidsstelsel vormde het kernstuk van de naoorlogse verzorgingsstaat. In hetzelfde jaar ook begon de politiek van de bezuinigingen. Deze had tot doel om de groei van de totale uitgaven voor de sociale zekerheid weer aan banden te leggen. Na een zeer korte opbouwperiode – waarin het vooroorlogse gebrekkige stelsel van arbeidersverzekeringen plus armensteun werd vervangen door een buitengewoon modern stelsel van sociale zekerheid voor alle ingezetenen – kwam er nauwelijks enige tijd van rust en normaliteit.

Het nieuwe stelsel werd binnen de kortste keren een bron van zorg. Bijna twintig jaar woedt nu in Nederland een publiek debat over de ‘crisis van de verzorgingsstaat’. Dit debat heeft een sterke invloed op de beeldvorming over de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat wordt voorgesteld als een instantie die meer problemen *oproept* dan hij *oplost*. Het is gebruikelijk geworden om over de verzorgingsstaat in Nederland te spreken als een samenbundeling van instituties die – zeker op den duur – de maatschappelijke, economische en juridische pijlers ondergraven waarop ze rusten. In plaats van een bestel voor de behandeling en oplossing van allerlei ‘sociale problemen’ lijkt de verzorgingsstaat zelf allerlei problemen te veroorzaken of op zijn minst te verergeren.

In de jaren tachtig vond inderdaad een belangrijke omslag plaats in de

wijze waarop tegen sociale problemen wordt aangekeken. Deze worden vanaf dat moment hoe langer hoe meer gezien als de onvoorziene en onbedoelde gevolgen van de verzorgingsstaat zelf. Daarmee is de verzorgingsstaat een probleem voor zichzelf geworden. Het institutionele kader van de sociale politiek – wat wij de verzorgingsstaat noemen – ligt onder vuur. Sociale problemen worden vooral geïnterpreteerd in termen van de onvoorziene en onbedoelde gevolgen van de verzorgingsstaat. De sociale politiek in Nederland draait derhalve al vele jaren primair om de institutionele hervorming van de verzorgingsstaat en pas in de tweede plaats om de sociale problemen waarvoor hij oorspronkelijk is opgericht.¹ En pas in derde instantie, of überhaupt niet, gaat het om de sociale problemen waarop de verzorgingsstaat in de nabije toekomst een antwoord moet vinden.

Het probleem met deze vorm van sociale politiek, die zich vooral met zichzelf en haar eigen institutionele kaders bezighoudt, is of er ooit een einde aan zal komen. Een ‘zuivere’ verzorgingsstaat – zonder enige vorm van ‘bijwerkingen’ – is immers moeilijk voor te stellen. Als wij, zoals dat in historische debatten over de sociale politiek al vaker het geval is geweest, tot de conclusie komen dat een aantal bijzondere vormen van sociale politiek – zoals bijvoorbeeld de in onze contreien wijdverspreide ‘verzekeringsconstructie’ – een aantal paradoxale gevolgen heeft, dan zullen we moeten kiezen. En als er inderdaad sprake is van paradoxale effecten, dan zullen wij moeten debatteren over welke effecten gewenst en welke ongewenst zijn. Of we moeten het wagen ons met één sprong uit het bestaande kader van de sociale politiek – in ons geval het collectieve stelsel van de sociale verzekeringen – te verwijderen. In dit opzicht is het terecht dat de institutionele vorm van de sociale zekerheid het kernthema van het huidige debat is.

De fundamentele keuze van Schuyt

De Nederlandse verzorgingsstaat wordt door specialisten in de sociale politiek – vooral buiten Nederland – nogal als een wonderbaarlijk fenomeen beschouwd (vergelijk recentelijk Cox 1993). Het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel geldt als een vrijwel unieke combinatie van een aantal elementen, van de bijstand en de volksverzekeringen tot en met ‘finaal’ geconstrueerde werknemersverzekeringen als de WAO.

¹ In het volgende wordt vooral naar het stelsel van sociale zekerheid gekeken. Dit is maar een onderdeel van hetgeen wij de verzorgingsstaat (*welfare state*) plegen te noemen, alhoewel zeker een bijzonder omvangrijk en belangrijk onderdeel. Voor een recent beeld van wat de Nederlandse staat zijn burgers allemaal naast monetaire overdrachtsinkomens te bieden heeft en wie daarvan profiteren zie: Pommer & Ruitenbergh 1994.

De inkleding van het Nederlandse stelsel fungeerde in de sociaal-politieke discussies elders vaak als voorbeeld. Maar het verschil is dat de door ons gekozen oplossingen weliswaar ook als oplossingen voor de daar aanwezige problemen werden bepleit, maar dat deze zo goed als nooit werden gerealiseerd. Vanuit Groot-Brittannië of Duitsland bezien, is het Nederlandse stelsel een alternatief dat het grote voordeel heeft bepaalde problemen waar men daar mee kampt (de onvolledigheid van de sociale zekerheid, die de zwakste groepen treft) juist niet te laten ontstaan.

In juni 1993 heeft Kees Schuyt een toonaangevende bijdrage aan het debat over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat geleverd die een zekere verademing betekent. In zijn artikel *De ontzorging van de verzorgingsstaat* sluit Schuyt zich aan bij de groeiende kritiek op het ad hoc-karakter van het opeenvolgende regeringsbeleid dat gekenmerkt wordt door kortzichtig bezuinigen (Schuyt 1993). Het gedachteloos wegstrepen en inkrimpen staat voorop.

De analyse van de veelbesproken crisis van de verzorgingsstaat wordt tot de vermeende financiële crisis gereduceerd, alhoewel menig beleidsmaker ook wel aanvoelt dat dit hooguit maar *één aspect* van deze crisis betreft. Nog steeds echter blijft het publieke debat over de sociale politiek in Nederland in de greep van een soort permanente bezuinigingswoede, waarin men van het ene thema naar het andere springt. De wisseling van thema's volgt daarbij de ontdekking van nieuwe mogelijkheden om weer verder te bezuinigen. Wil men uit de vastgeroeste kaders en routines van het ad hoc-beleid ontsnappen, dan zal men, aldus Schuyt, een 'fundamentele keuze' tussen de verschillende types van verzorgingssytemen – met als kern het sociale-zekerheidsstelsel – moeten maken. Deze keuze moet als leidraad dienen voor de herinrichting van de huidige verzorgingsstaat.

De echte armen

Schuyt maakt een onderscheid tussen twee types: (a) een stelsel van sociale zekerheid waarin systematisch strenge toelatingseisen en strenge controles (niet alleen bij toetreding) met 'fatsoenlijke' uitkeringsnormen en dienovereenkomstig ook 'fatsoenlijke' looptijden en niveaus van uitkeringen, worden gecombineerd; en (b) een stelsel van sociale zekerheid met een 'ruime' en quasi-automatische toegang voor iedereen, zonder duidelijke, laat staan strenge toelatingseisen en daarbij behorend steeds lagere, in vele gevallen 'onfatsoenlijke' uitkeringsniveaus (Schuyt 1993: 549).

De 'fundamentele keuze' waar wij thans voor staan is er dus volgens Schuyt een tussen deze twee vormen van soberheid. Het stelsel van tweede type (b) is de logische uitkomst van de huidige situatie. Dit stelsel, waarin de belangrijkste karaktertrekken van de huidige Nederlandse verzorgingsstaat terugvonden worden, moet vervangen worden door een stelsel van het eerste type (a). Deze keuze is onontkoombaar omdat het huidige Nederlandse stelsel op den duur

noch sociaal, noch economisch houdbaar zal blijken te zijn: sociaal niet vanwege de wegvallende legitimiteit, financieel niet vanwege de uiteindelijke onbetaalbaarheid.

Deze keuze is meteen een bezinning op de 'oorspronkelijke bedoelingen' achter en de 'morele grondslag' van de bestaande verzorgingsstaat (Schuyt 1993: 546; 1991: 15). De kernvraag die naar het inzicht van Schuyt gesteld moet worden, is: wie verdient, los van de formele rechten zoals die thans bestaan, een financiële ondersteuning van de staat en wie niet? Iets beknopter geformuleerd kan deze normatieve vraag luiden: *wie krijgt wat op welke wijze via welke financiële regimes?* (Vergelijk Schuyt 1993: 48.)

Schuyt beantwoordt uitsluitend de *wie*- en de *wat*-vraag. De kern van de sociale zekerheid – die min of meer overeenkomt met de 'oorspronkelijke bedoelingen' – bestaat in zijn optiek alleen uit die uitkeringen en voorzieningen die op basis van 'moreel goed te rechtvaardigen criteria' worden gegeven. En te rechtvaardigen is alleen een financiële hulp voor de 'allerergste' gevallen, voor 'echte' behoeftigen, de 'echte' crepeergevallen, de 'echte' arbeidsongeschikten en de 'echte' armen of de 'zwaksten in de samenleving' (1993: 546, 547, 549).

De kern

In een eerder in 1991 verschenen opstel hanteert Schuyt zelfs het aloude criterium van de 'eigen schuld': solidariteit, dus ook de statelijk georganiseerde vorm ervan, is geboden jegens 'die personen, die niet door eigen toedoen in rampspoedige omstandigheden zijn komen verkeren' (Schuyt 1991: 14). Voor deze categorieën mensen is om twee redenen hulp geboden: ten eerste omdat zij zonder eigen schuld in nood verkeren en ten tweede omdat zij tot geen enkele vorm van zelfhulp meer in staat zijn. De centrale norm waaraan de te bieden hulp dient te voldoen, formuleert hij als volgt: 'zorgen dat niemand onder de vloer van een decent bestaan zakt' (1991: 15). De twee genoemde normen – het beperken tot de 'echte' noodgevallen en het waarborgen van een 'decent bestaan' door middel van 'fatsoenlijke' uitkeringsniveaus – vormen de kern van wat Schuyt met de 'minimale formulering van het hart van de verzorgingsstaat' (1991: 15) bedoelt.

Wat nu de huidige verzorgingsstaat van deze harde kern (oftewel het 'hart') van de verzorgingsstaat onderscheidt, is zijn 'lankmoedigheid', de onwil en/of het onvermogen om 'echte en onechte', 'eigenlijke en oneigenlijke' gevallen van elkaar te onderscheiden (1993: 547). Daarom zijn er teveel onechte en oneigenlijke uitkeringsgerechtigden. Dat moeten er dus minder worden: dan gaan de kosten omlaag, blijft de economische basis stevig genoeg en zal het maatschappelijk draagvlak voor het hele bestel ook intact kunnen blijven. Voor Schuyt is de 'generieuze werking' van de Nederlandse verzorgingsstaat een intrinsiek kenmerk van dit type staat. Het welslagen van de door hem

voorgestane systeemwijziging hangt in zijn ogen dan ook af van een radicale transformatie van de thans geldende normen en regels.

Keuzes en hun consequenties

In het debat over een mogelijke systeemwijziging dienen twee zaken te worden onderscheiden: de *noodzaak* ervan en de *keuze* voor een alternatief model.

Over de *noodzaak* om tot een systeemwijziging over te gaan, kan geen misverstand bestaan. Ook al zou het huidige stelsel tot in lengte van jaren makkelijk betaalbaar zijn en blijven, ook al zou het op de breedst mogelijke maatschappelijke steun kunnen rekenen, dan nòg zal aan een grondige verbouwing ervan niet te ontkomen zijn. Want dit stelsel is eenvoudig niet ontworpen en bedoeld voor het soort van sociale problemen waarmee wij in de komende decennia in alle ontwikkelde kapitalistische industrielanden te maken krijgen (en nu al te maken hebben): een situatie van ‘*jobless growth*’, en daarom een massawerkloosheid die dwars door alle conjuncturele schommelingen heen duurzaam zal blijven; een relatieve ‘vergrijzing’ van de bevolking; een vèrgaande ‘flexibilisering’ van het arbeidsbestel (toenemende deeltijdarbeid, meer tijdelijke banen, meer uitzendkrachten, een einde aan het patroon van vaste beroepen); een migratiegolf van tot nu toe ongekeerde omvang en een steeds verdergaande ‘pluralisering’ van levensstijlen en levenspatronen.

Het ‘duale’ stelsel van sociale zekerheid in Nederland, dat in feite twee trajecten – één op basis van ‘burgerschap’ en één op basis van ‘betaalde arbeid’ – met elkaar combineert, moet in ieder geval op termijn aangepast worden om op deze ontwikkelingen in te spelen. De *gevolgen* van de bovengenoemde ontwikkelingen voor een ongewijzigd stelsel van sociale zekerheid zijn voorspelbaar. Er zal naast een steeds kleinere groep van mensen met een ‘normale loopbaan’ in de wereld van de betaalde arbeid (een groep die daarom ook behoorlijke sociale rechten opbouwt) een steeds grotere groep komen die – door haar ‘gebrekkige’ arbeidsverleden – op de bestaande minimumvoorzieningen is aangewezen. Het duale bestel kan de effecten van deze processen op de arbeidsmarkt wel verzachten maar alleen ten koste van een vèrgaande ‘tweedeling’ tussen deze twee groepen.

Het stelsel van de sociale zekerheid zoals dat thans in Nederland bestaat, combineert de sterke punten van twee ideaaltypische ‘modellen’ die vaak worden gebruikt om de diversiteit van sociale-zekerheidsstelsels in kaart te brengen, te weten het ‘*Bismarck*’- en het ‘*Beveridge*’-model. Maar ons stelsel heeft tegelijkertijd ook last van het feit dat het – vanwege de zojuist geschetste ontwikkelingen – niet meer volledig bij de tijd is.

Aan de ene kant bevat het huidige bestel een reeks van ‘*werknemersverzekeringen*’. Deze verzekeringen (ZW, WW, WAO, ZFW) zijn beperkt tot de in loondienst werkenden (tot nu toe nog steeds zonder de ambtenaren), de uit-

keringen zijn als regel gerelateerd aan het (laatstverdiende) loon, omdat de bedoeling is een bepaalde en door arbeid ‘verworven’ sociale en economische status te garanderen, en ze worden gefinancierd door wederom aan het loon gerelateerde premies die door werknemers en werkgevers worden betaald. De werknemersverzekeringen zijn toegesneden op specifiek gedefinieerde risico’s, ze kennen allerlei toegangsregels (in de regel gekoppeld aan de status van werknemer en het ‘arbeidsverleden’ plus nog steeds de bijzondere statusverschillen tussen ‘kostwinners’ en ‘economisch afhankelijk’) en ze staan het langzaam maar zeker ‘opbouwen’ van steeds betere uitkeringsrechten (als regel door een lang en zo mogelijk continu arbeidsverleden) toe.

Aan de andere kant zijn er de ‘volksverzekeringen’ (AOW, AWW, AKW, AWBZ, AAW). Deze zijn voor alle burgers (ingezetenen) bestemd, de uitkeringen zijn niet gerelateerd aan het loon of ander (laatstverdiend) inkomen, omdat de bedoeling is elke burger niet een bepaalde status maar een inkomen op het niveau van het ‘sociale minimum’ te garanderen. Daarom is het ook niet mogelijk om rechten op te bouwen en daarom ook zijn de toegangsdrempels vrij laag te noemen. De volksverzekeringen worden weliswaar gefinancierd door premies maar deze worden (met uitzondering van de Algemene Kinderbijslagwet) tegelijk met de loon- en inkomstenbelasting geheven.

Klassieke regels en controles

Beide soorten sociale verzekeringen – de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen – zijn in Nederland redelijk parallel opgebouwd. Bij elke ‘ombouw’ dient men zich dan ook goed te realiseren dat het bestaande Nederlandse stelsel, ondanks alle gebreken, een – verdedigbaar – compromis tussen verschillende typen stelsels is. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft niet één maar in feite twee ‘harde kernen’ – met allebei hun merites. In elk duurzaam bestel van sociale zekerheid zal, zoals nu het geval is, een garantie op minimale bestaanszekerheid gecombineerd moeten worden met een – al dan niet tijdelijke – garantie tegen het terugvallen op het minimumniveau.

In het debat over het type stelsel dat in de toekomst *gewenst* is, speelt Schuyts voorstel voor de invoering van een sociaal verantwoord ‘ministelsel’ een belangrijke rol. In plaats van het tot nu toe gevoerde bezuinigingsbeleid – dat altijd een combinatie van verscherping van de toegangseisen en -controles aan de ene kant en verlaging van de uitkeringsniveaus c.q. verkorting van de looptijd van de uitkeringen aan de andere kant behelsde – pleit Schuyt ervoor het eerste consequent te doen en het tweede na te laten. Hij zegt niets over de vormgeving en de institutionele structuur die zo’n versoberd stelsel zouden moeten krijgen, maar de logica van zijn voorstel vereist dat men van de vormen van de sociale zekerheid af zou moeten die zich voor een strenge selectie en controle niet lenen, en dat men de nadruk op die vormen zou moeten

leggen die een dergelijke strenge selectie en controle wel toestaan. Dit betekent dat vooral de huidige *volksverzekeringen* (de meest 'universalistische' en 'solidaire' vormen van de sociale zekerheid) afgeschaft of teruggedrongen zouden moeten worden. Dit zijn immers sociale verzekeringen, waarbij de toegang alleen aan de status van burger of legaal ingezetene is gekoppeld, waarin (afgezien van de AOW) nauwelijks rechten kunnen worden opgebouwd en waarbij zelfs de premiebetaling geen absolute voorwaarde vormt. De *werknemersverzekeringen* zijn een verhaal apart. De belangrijkste twee – de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen – kennen nu de meest intensieve controles. Daar zouden de controles en toegangseisen dus verder aangescherpt moeten worden, en dat betekent in feite niets anders dan dat er meer en strengere regels met betrekking tot het 'aanbodsgedrag' (sollicitatie- en scholingsgedrag) van werklozen en met betrekking tot het 'patiëntengedrag' van langdurig zieken en gehandicapten moeten komen. Omdat wij uit ervaring inmiddels weten dat door het aanscherpen van deze regels de arbeidsmarktkansen van de (langdurig) werklozen en arbeidsongeschikten niet zullen worden vergroot, zal het effect ervan vooral neerkomen op een steeds sneller 'doorvallen' van steeds meer werklozen en arbeidsongeschikten naar het laatste vangnet, de *bijstand*. En daar belanden we dan eindelijk in het klassieke rijk van de strenge regels en controles, in het rijk van de vermogens-, inkomens- en gedragstoetsen. Willen we in dit deel van de sociale zekerheid doorgaan met verscherping van toegangsregels, dan zullen wij – net zoals trouwens bij de volksverzekeringen – het recht op bijstand moeten koppelen aan een duidelijk vernauwd concept van 'burgerschap'. Legaal verblijf in ons land zal niet meer toereikend zijn voor het recht op bijstand. En daarmee zijn we terug bij het keuzeprobleem dat in het voorstel van Schuyt besloten ligt: welke groepen draaien er op voor de beoogde inperkingen van de bestaande sociale rechten?

Een smaller draagvlak

Het antwoord is wederom niet moeilijk te geven. Ten gevolge van een stelselwijziging zoals Schuyt die voorstelt, zal een kleine minderheid van de huidige uitkeringsgerechtigden er beter en de overgrote meerderheid van de huidige en toekomstige uitkeringsgerechtigden er duidelijk slechter voorstaan dan nu het geval is. De *minderheid* bestaat uit degenen die het voor elkaar krijgen om over de hoge drempels van de strenge toegangsregels heen te komen; zij zullen als 'echte' behoeftigen met keurmerk op een iets betere behandeling kunnen rekenen dan de massa van de huidige uitkeringsgerechtigden die zich op het huidige sociale minimum bevindt.

En de *meerderheid*? Die valt, als de selectie werkt en de regels streng genoeg zijn, geheel of gedeeltelijk buiten de boot en zal geen of een duidelijk verlaagde uitkering voor lief moeten nemen. En de *toekomstige uitkeringsgerechtigden*?

Zodra de overstap naar het ‘versoberde’ bestel à la Schuyt begint, ontstaat een tweede – zeer omvangrijke – groep van verliezers: degenen die naar hun – onder het oude regime langzaam maar zeker ‘opgebouwde’ – rechten zullen kunnen fluiten.

We kunnen niet om de conclusie heen dat Schuyts sobere stelsel noch economisch, noch sociaal houdbaarder zal zijn dan het huidige. Integendeel: het economische en sociale draagvlak zal smaller en de legitimiteit ervan zal geringer zijn dan het huidige stelsel. De overgang naar een streng en selectief stelsel van de sociale zekerheid kan niets anders betekenen dan dat zeer veel mensen die nu nog een uitkering ontvangen of potentieel uitkeringsgerechtigde zijn ‘buiten overheidssteun vallen’, zoals Schuyt dat uitdrukt (1993: 549). Zij zullen hun door de overheid gegarandeerde sociale rechten verliezen. Als de selectie duidelijk op de ‘echte armen’ is gericht, zullen onvermijdelijk de meeste van de huidige uitkeringsgerechtigden buiten de boot van de statelijke sociale zekerheid vallen. In ieder geval zullen zij, zolang zij niet tot de groep van de echte behoeftigen kunnen worden gerekend, niet meer automatisch op hun ‘verworven’ sociale rechten kunnen rekenen. Ze zullen eerst behoorlijk moeten verarmen voordat zij weer bij de instellingen van de sociale zekerheid terecht kunnen. En dat betekent dat net zo onvermijdelijk de sociale-zekerheid-nieuwe-stijl de steun van de meerderheid van de middenklassen en van de meerderheid van de werkenden (traditionele loonarbeiders plus nieuwe middengroepen van witteboordenarbeiders en zelfstandigen) zal verliezen, omdat deze – de mensen met een baan en een redelijk inkomen – van dit stelsel niets meer hoeven te verwachten. Deze mensen zullen in toeneemende mate hun eigen sociale zekerheid zelf moeten regelen op de markt van de particuliere verzekeringen of via zelfgeorganiseerde collectieve verzekeringen. Het draagvlak van de sociale zekerheid zal daarmee steeds smaller worden – en de betaalbaarheid net zo onzeker als of zelfs nog onzekerder dan voordien.

Historische coalitie met de middenklasse

In het kader van een debat over stelselwijzigingen van de sociale zekerheid kan een kleine geheugenopfrissing geen kwaad. De overgang van een karig bestel van ‘arbeidersverzekeringen’ (die lang niet alle loonarbeiders dekten) naar vormen van sociale zekerheid voor alle burgers aller klassen (en zodoende ook voor zo goed als alle loonarbeiders) is in de verschillende landen waar deze stap werd genomen, alleen mogelijk geweest doordat men de politieke steun van grote groepen uit de traditionele en nieuwe middenklassen heeft weten te verwerven.

De huidige verzorgingsstaat met zijn omvattende sociale-zekerheidsstelsel is door brede politieke coalities tussen arbeidersklasse en middenklassen tot

stand gebracht (zie onder meer Baldwin 1990). En de voor deze stap cruciale steun van de middenklassen werd nergens door mooie woorden en vage beloftes verworven. Beslissend was dat men met plannen kwam om de toegangspoorten naar de sociale zekerheid *ook voor niet-proletariërs* wijd open te zetten en dat allerlei speciale voorzieningen in het leven zijn geroepen om juist de middenklassen (en middeninkomens) zo compleet mogelijk in de sociale-zekerheidsstelsels op te nemen.² Een stelselwijziging die in eerste instantie ertoe leidt dat de middenklassen (en met deze ook vele van de beter gesitueerde loonarbeiders) van de sociale zekerheid worden uitgesloten, zal voor het maatschappelijk draagvlak ervan rampzalig zijn. Een sterkere selectie aan de toegangspoorten betekent immers dat er op de een of andere manier *'means tests'* (al dan niet gepaard met diverse soorten van *'morals tests'*) zullen worden toegepast. En als deze tests naar behoren werken, heeft dat een makkelijk voorspelbaar effect: de statelijke sociale zekerheid omvat steeds minder sociale categorieën en wordt steeds meer een voorziening voor de 'armen' of 'behoeftegen'. Ze verliest daarmee haar karakter als een onbetwist recht voor iedere burger en krijgt het stigma van een gunst voor de 'sociaal zwakkeren' of 'kansarmen'. Daarom zullen mensen uit de middenklassen en uit de beter betaalde en hoger gekwalificeerde kringen van de loonarbeiders deze gereduceerde vorm van de sociale zekerheid als iets beschouwen wat niet *van* hen en ook niet *voor* hen is. Als de statelijk georganiseerde sociale zekerheid de modale werknemer en de middenklassen niets meer te bieden heeft, omdat ze alleen nog maar voor de 'armen' bedoeld is, zullen deze maatschappelijke groepen voor dat type sociale zekerheid ook niet meer zo veel over hebben. De erosie van de collectieve sociale zekerheid is in dat geval nauwelijks nog te stuiten.

Daar zijn twee redenen voor. De *eerste* is de te verwachten afname van de betalingsbereidheid. Voor de duidelijkheid: er bestaan voor de 'betaalbaar-

² Al in 1940 is door een staatscommissie, ingesteld door de toenmalige minister Van den Tempel, een begin gemaakt met het bestuderen van de mogelijkheden om ook andere werkenden dan loonarbeiders, zoals met name de kleine zelfstandigen, op te nemen in de verplichte sociale verzekeringen. In het eerste rapport van de Commissie Van Rhijn, samengesteld in de jaren 1943-45 in Londen, werd nadrukkelijk het principe uitgesproken van de sociale zekerheid voor 'de gehele bevolking', dus ook voor de niet-proletarische middengroepen. Met de noodwet ouderdomsvoorziening van 1947 en daarna met de AOW werd voor het eerst in de Nederlandse sociale politiek gebroken met het voordien overheersende principe van 'arbeidersverzekering'. De brede steun bij de middengroepen der samenleving die men zodoende heeft kunnen verwerven, is een der belangrijke factoren die het rappe tempo van de op- en uitbouw van de Nederlandse sociale zekerheid in de jaren zestig verklaart.

heid' van een stelsel van sociale zekerheid (oftewel de belasting- en premiedruk) geen objectieve en absolute grenzen.³ De vorm en het niveau van de belastingen (en sociale premies) hebben een sterke invloed op de 'belastingmoraal' van de burgers, die op haar beurt de aard en de omvang van de 'belastingweerstand' sterk beïnvloedt. Of een bepaalde lasten- en premiedruk als draaglijk of ondraaglijk wordt ervaren, hangt af van de moeilijk grijpbare – maar desondanks zeer reëel aanwezige – belastingmoraal onder burgers. Naarmate de moderne staten zoals Nederland zich in financieel opzicht steeds meer op uiterst complexe, 'integrale' vormen van directe belastingen zijn gaan toeleggen, is de betekenis van dit onderdeel van de 'publieke moraal' alleen maar toegenomen.⁴

Armentax

Voor de belastingmoraal van de burgers is het schadelijk dat de belastingbetaler de indruk krijgt dat onrechtmatig en/of door de verkeerde mensen van de collectieve voorzieningen gebruik wordt gemaakt, terwijl zij zelf – als consumenten van collectieve goederen en diensten of als ontvangers van inkomensoverdrachten – tekort komen. Daarom zou een wat selectiever en strenger beleid ten aanzien het toekennen van uitkeringen wel gunstig voor de belastingmoraal kunnen uitpakken. Maar het wordt ronduit fataal als de belastingbetaler bij voorbaat weet dat hij/zij van de belasting heffende overheid helemaal niets terugkrijgt c.q. zeker niet die voorzieningen zal krijgen waarvan hij/zij zelf gebruik kan maken of zou wensen gebruik te maken. Sociale premies waarmee men als het ware een claim op een uitkering in de toekomst kan opbouwen, zijn overal de meest legitieme oftewel de minst omstreden vorm van de belastingen.⁵ De armentaxen daarentegen – die door de welvarende, meestal grond- en huisbezittende burgers voor het levensonderhoud van de

³ Uitspraken daarover 'hoe hoog te hoog is' zijn notoir willekeurig. Alles hangt hier inderdaad met alles samen – de belastingstechniek, de mogelijkheden om belastingweerstand te bieden, de aard van de te financieren uitgaven, de omstandigheden waarin de verschillende belastingplichtigen verkeren. Eén en dezelfde nominale belastingvoet kan zeer verschillende maten van effectieve belastingdruk voor verschillende groepen van belastingbetalers opleveren. Het schermen met de 'te hoge' gemiddelde belastingdruk is een van de simplistische trucs van de huidige politiek.

⁴ Deze belastingmoraal speelt bij alle historische en huidige vormen der belastingen en heffingen een rol. Maar het is duidelijk dat deze rol groter wordt naarmate de staat op abstracte economische grootheden (zoals inkomens, vermogens, omzetten) teruggrijpt die door de belastingplichtigen zelf moeten worden berekend, ingeschat en opgegeven. Controle is uiteraard maar selectief mogelijk, zodat de moderne fiscus op een goede belastingmoraal van de burgers blijft aangewezen.

armen werden betaald – waren overal één van de meest gehate vormen van de belastingen – en dat ondanks het nogal strenge regime waaraan de ‘armen’ vrijwel overal werden onderworpen. De aloude armentaxen werden in Europa daarom ook veelvuldig vervangen door financieringsstelsels waarbij de ‘armen’ en/of de ‘arbeiders’ zelf – via allerlei vormen van verbruiksbelastingen – voor de kosten van hun uitkeringen (tenminste gedeeltelijk) moeten opdraaien. Dankzij de ‘uitvinding’ van de sociale verzekeringen raakten de uitkeringsgerechtigden eraan gewend zelf hun uitkeringen door ‘premies’ te betalen. Daarbij is elke uitkeringsstrekker in principe een vroegere premiebetaler en is elke premiebetaler een toekomstige uitkeringsstrekker.

Dubbele binding

De conclusie die men aan deze welbekende feiten uit de fiscale geschiedenis kan verbinden, is eenvoudig: de ‘betaalbaarheid’ van een stelsel van de sociale zekerheid is – gegeven de financieringsstructuur – afhankelijk van de heersende belastingmoraal en de bereidheid om te betalen is groter naarmate meer belasting- en premiebetalers sociale rechten hebben en verder kunnen opbouwen en naarmate de omvang van deze rechten ook enigszins verband houdt met hun in het verleden betaalde bijdragen. Een sober stelsel in de zin van een stelsel voor de ‘echte armen’ (die per definitie nauwelijks zelf iets aan de financiering ervan zullen kunnen bijdragen) is daarom niet per se ook een stelsel dat beter betaalbaar zal zijn.

Een *tweede* reden voor de erosie van een ministelsel is dat alle niet-armen nog wel in staat moeten zijn om niet alleen de sociale zekerheid voor de echte armen, maar vooral ook hun eigen, min of meer privé te organiseren, sociale zekerheid te financieren. Ook de premies van een particuliere levens- of arbeidsongeschiktheidsverzekering moeten tenslotte worden opgebracht. De staat zal voor al degenen die door strenge selectie uit de sociale zekerheid worden geweerd, en die vervolgens op de markt van de particuliere verzekeringen belanden waar – zoals bekend – nog aanzienlijk scherper wordt geselecteerd, toch iets moeten doen. Bij de aloude verzekeringsplicht was er altijd sprake van een *dubbele binding*: de overheid moest degenen aan wie zij een verzekeringsplicht oplegde tegelijkertijd een zekere garantie bieden. Laat zij

⁵ De dogmatische strijd om de vraag of de sociale premies nu meer belastingen of toch zoiets als premies voor een verplichte verzekering zijn, kan men rustig vergeten. Het verschil dat voor de belastingbetaler zelf van belang is, is dat tussen een gedwongen betaling of inkomensoverdracht aan de staat waaraan men *geen*, en een waaraan men *wel* bepaalde individuele claims op tegenprestaties kan ontlenuen. Het laatste, het hebben van individuele rechten jegens statelijke instanties waarvoor men zelf heeft betaald, vormt een van de sterkste legitimaties voor het heffen van belasting.

de verzekeringsplicht los, dan is zij nog steeds niet van het probleem van de niet-verzekerden of onverzekerbaren af. Wil zij de verantwoordelijkheid voor de eigen sociale zekerheid (in de zin van inkomenszekerheid) terugleggen in de handen van de redelijk welvarende burgers, dan mag zij hen vervolgens niet uitsluitend aanspreken als belastingbetalers die voor de sociale zekerheid van de anderen, minder welvarenden mogen opdraaien.

Marktpremies

Het meest voor de hand ligt het de oplossing die nu al voor met name de beter betaalden bestaat (namelijk de bijdragen en premies die voor particuliere pensioen- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen worden betaald van de loon- en inkomstenbelasting af te trekken), fors uit te breiden en zodoende de massa van de premie- en belastingbetalers met een aanzienlijke belastingsubsidie bij te springen. En deze vorm van indirecte overheidssteun voor de particulier georganiseerde sociale zekerheid betekent wederom dat de 'betaalbaarheid' van het tot de 'kern' gereduceerde stelsel van de publieke sociale zekerheid verder afneemt. Want de toegankelijkheid en betaalbaarheid van particuliere (bij)verzekeringen voor de bovenminimale werknemer gaat dan ten koste van de inkomsten van de staat uit de loon- en inkomstenbelasting – en niet zo'n klein beetje ook. Echter, deze of een andere vorm van overheidssteun zal wel onvermijdelijk zijn, omdat we weten dat de bekende sociale risico's zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom (met uitzondering van het risico werkloosheid) weliswaar in beginsel ook door particuliere verzekeringen zijn op te vangen, maar helaas niet voor iedereen – en zeker niet voor iedereen in gelijke mate. De 'verzekeringsmarkt' reageert namelijk zo op haar eigen manier, als de wettelijke 'verzekeringsplicht' (die de werknemers en werkgevers maar vooral ook de verzekeringsmaatschappijen bindt) eenmaal wordt losgelaten.

Het eerste waarop men mag rekenen, is een behoorlijke premiedifferentiatie – naar beroepen, inkomenscategorieën, bedrijfstakken, functiegroepen. Bepalend is de inschatting van de hoogte van de te verzekeren risico's door de particuliere verzekeringsmaatschappijen. Omdat het grote voordeel van de verplichte sociale verzekeringen met staatsgarantie – de vorming van de grootst mogelijke pool van risico's – voor een goed deel verdwijnt, zullen de premies over de hele linie aanzienlijk moeten stijgen om voor de kosten van de vele kleine en op specifieke groepen toegesneden pools toereikend te zijn. Aan de andere kant heeft de scheiding van 'goede' en 'slechte' risicogroepen en van de beter en slechter gesitueerden weer effecten voor de achterblijvers die – op zichzelf teruggeworpen – een duidelijk minder draagkrachtige groep vormen. Sterker nog, hun sociale zekerheid kan nog steeds niet zonder enige – als regel afgedwongen – vorm van financiële solidariteit bestaan. Dus belanden wij dankzij een operatie die de statelijk georganiseerde sociale zeker-

heid op haar harde kern terug moet brengen, in een situatie waarin de relatief welvarende middengroepen beslist niet minder, maar hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk meer voor hun sociale zekerheid moeten opbrengen dan voordien.

De morele economie van de verzorgingsstaat

Elke verzorgingsstaat legt de 'vrije keuzes' van zijn burgers aan banden. En dat is voor elke liberale staat die het privé-eigendom en de handelingsvrijheid van zijn burgers respecteert een probleem waarvoor een morele rechtvaardiging moet worden gevonden. Omdat de huidige verzorgingsstaat juist niet uit een consistente politieke theorie of een van tevoren bedacht 'maatschappelijk project' is voortgekomen, is en blijft zijn 'morele economie' een schimmig en omstreden gebied.

Sedert de 'uitvinding' en stapsgewijze invoering van de 'sociale verzekering' – eerst in de vorm van 'arbeidersverzekeringen' – is de structuur van deze morele economie grondig veranderd. Naast en voor een groot deel in plaats van traditionele gunsten en genades zijn *rechten*, en vooral 'verworven' en opgebouwde rechten, komen te staan. De relatie tussen de (financiële) hulpverlenende instanties en de om financiële hulp vragenden is veranderd van een gift- of aalmoesrelatie tot een twee- of – beter gezegd – driezijdige verzekeringsrelatie tussen de individuele verzekerde, de verzekeringsorganisatie en de staat. De staat treedt daarbij op als toezichhoudende, regulerende en garanderen instantie. Voor de uitkeringsgerechtigde die tot 'verzekerde' wordt gepromoveerd, betekent dit dat hij als regel geen verantwoording over zijn gedrag (economisch en sociaal) hoeft af te leggen zolang hij officieel verzekerd is en zijn premies heeft betaald. De 'schuldvragen', oftewel de normen van 'goed gedrag' die ooit zo belangrijk waren voor het al dan niet toekennen van financiële steun, zijn in dit bestel naar de achtergrond gedrongen. Voor de maatschappij als geheel betekent dit dat er een *tweetal gangbare legitimaties* voor de vraag om hulp zijn ontstaan: men beschikt over 'verworven rechten' (welke direct aan de status van loonarbeider, of later in ruimere zin van 'werkende', zijn gekoppeld) en men kan een van de erkende excuses voor het niet of niet meer werken doen gelden (het rijtje bevat in de meeste landen tenminste de excuses ziekte, ouderdom, invaliditeit en – onvrijwillige – werkloosheid). Als men zulke rechten en excuses niet heeft, moet men zich in elke moderne verzorgingsstaat nog altijd aan een vorm van '*means test*' (controle op behoeftigheid) onderwerpen.

Schuyt nu wil de legitimatie van de 'versoberde' verzorgingsstaat baseren op de *tweede* vorm van legitimatie, het beginsel van de 'verdienste', en wel in een 'zuiverder' vorm dan onder het regime van de huidige sociale zekerheid. De sobere verzorgingsstaat kan een meer stabiele vorm van morele legitimiteit

verwerven als hij in de ogen van zijn burgers slechts nog diegenen financiële steun verstrekt die dat ook werkelijk verdienen.

Deze operatie betekent in feite een verregaande reductie van de – traditioneel vrij complexe – morele economie van de verzorgingsstaat tot één enkel deelaspect. Scheidend principe is het onderscheid tussen de *'deserving'* en de *'nondeserving poor'* (vergelijk Handler & Hasenfeld 1991). Echter, de oeroude vraag wie nu de deserving en de nondeserving poor zijn, is niet meer makkelijk te beantwoorden zodra men hen uit de greep van afzonderlijke armenbesturen weghaalt en probeert, in plaats van hoogst subjectieve oordelen over andermans gedrag, algemene regels te formuleren die als grondslag voor wetgeving zouden kunnen dienen.⁶ Immers, met de dertig jaar geleden gezette stap ter invoering van de bijstand, waardoor iedere in Nederland verblijvende burger het recht op een inkomen op het niveau van het 'sociale minimum' kreeg, werd definitief het boek van de oude armenzorg dichtgeslagen. Sindsdien kunnen we het ons volgens rechtsstatelijke beginselen niet meer veroorloven het oordeel over de juistheid van aanspraken op de bijstand te baseren op onze *mening* over het gedrag en de levenswijze van een ander, ook dan niet, als *wij* het zijn die voor de kosten van het levensonderhoud en mogelijk ook het wangedrag van de ander moeten opdraaien.⁷

Opvoeden met de geldkraan

Er bestaan al lang (en terecht) grote twijfels over de vraag of het überhaupt mogelijk is om over 'verdiensten', hetzij in absolute, hetzij in relatieve termen, algemene uitspraken te doen. De moeilijkheid van het onderscheid zit hem niet zozeer in het feit dat naar de voortreffelijken onder ons wordt verwezen, maar naar de tegenovergestelde 'categorie', naar degenen die in hun prestaties of gedrag te wensen over laten, die 'onder de maat' blijven of zelfs 'fout' zijn. Kortom, niet de verdiensten zijn het probleem, maar de definitie van het tegenovergestelde, de *niet-verdiensten*. En als wij al in staat zijn een maatstaf voor het maatschappelijk gemiddelde te ontwikkelen en zodoende de 'middelmaat' tot norm voor iedereen te verheffen, wat dan nog? Is het geoorloofd de sociale zekerheid te gebruiken om afwijkingen van deze norm

⁶ Dat is immers, zoals de oplettende lezer niet zal zijn ontgaan, de grondslag waarop Schuyts 'categorische imperatief': gij zult alleen maar degenen financiële hulp bieden, die zulks ook verdienen, dient te berusten. Een algemeen bindende maatstaf voor verdiensten is daarvoor nodig en die veronderstelt een algemene norm van 'goed gedrag' binnen de burgerlijke maatschappij.

⁷ Dit – het terugvallen op onschendbare rechten van iedere burger jegens de overheid en zijn mede-burgers – is trouwens de enige manier om juist de zwakkeren onder ons tegen willekeur te beschermen.

af te straffen? En, als wij dat al zouden willen doen, hoe gaan wij dan de strafmaat bepalen? En als wij die al objectief kunnen bepalen, wat willen wij met deze vorm van sanctioneren – in concreto het korten c.q. het weigeren van financiële steun aan individuen en/of bepaalde categorieën van mensen – eigenlijk bereiken? Wat is het doel van deze opvoeding met behulp van de geldkraan?

Gevallen van echte fraude daargelaten – waarvoor in beginsel niets anders geldt dan in andere fraudegevallen –, is het aanscherpen van normen en het opleggen van straffen in de sociale zekerheid alleen maar zinvol, wanneer de op deze wijze aangesproken uitkeringsgerechtigden ook over alternatieven beschikken en tot de een of andere vorm van een economisch actief bestaan terug zouden kunnen keren. Dan kan het inderdaad voldoende zijn hun het leven op kosten van de anderen, de economisch actieven, zo zuur mogelijk te maken. Maar of deze keuzes of alternatieven aanwezig zijn, hangt nu eenmaal niet in eerste instantie van de goede wil van de individuele uitkeringsgerechtigde af. Net zoals dat nu al in de praktijk van het strafrecht in Nederland gebeurt (en in het bijzonder in de omgang met delinquenten van jonge leeftijd), zouden we dus ook bij het afmeten van verdiensten en niet-verdiensten en het toemeten van eventuele straffen met de hele omgeving, dus met alle levensomstandigheden, van individuele uitkeringsgerechtigden rekening moeten houden. En dat komt neer op de invoering van een zeer uitgebreide keuringsmachinerie rondom elke vorm van uitkering, waarin naast artsen ook allerlei andere soorten van deskundigen hun rol zullen moeten spelen. 'Rechtvaardigheid' is nu eenmaal een bijzonder kostbare deugd.

Schuld en boete

Het is echter zeer de vraag of het met een uitgebreide en dure keuringsorganisatie zal lukken zoiets als rechtvaardigheid te bereiken. Want als men probeert naar verdiensten en niet-verdiensten onderscheid te maken, dan blijkt al gauw dat dit onderscheid een zeer wankel basis is om mensen ongelijke sociale rechten toe te kennen. Waarom moet een alcoholist of een notoire ruziemaker die om die reden werkloos raakt tot een hardere vorm van een armoede veroordeeld worden dan de sobere en dociele werknemer die ook werkloos kan worden, laat staan de kinderen van de eerstgenoemde? (Vergelijk Goodin 1988: 278 e.v.) In beide gevallen is de schade – oftewel de straf – al geschied: de betreffende is zijn baan voorgoed kwijt. Hebben wij het recht om deze schade of straf met behulp van de sociale zekerheid nog eens te verzwaren?

De vraag raakt inderdaad aan een centraal en teer punt van de morele economie van de verzorgingsstaat. Hoe ver reikt eigenlijk onze 'eigen verantwoordelijkheid' voor de gevolgen van onze daden? Inmiddels weten wij immers dat er ook in economische termen maar weinig 'veilige plekjes' zijn waar men geen enkel risico loopt. En we zijn er goed van op de hoogte dat vele

risico's – bijvoorbeeld gezondheidsrisico's – die met ons huidige levenspatroon samenhangen (autorijden, drinken, roken) wel te beperken maar voor niemand helemaal te ontlopen zijn, tenminste zolang we de gedragswijzen en consumptiepatronen die daaraan ten grondslag liggen niet tot voorwerp van overheidsbeoordeling willen maken.

Paradoxaal genoeg is er maar één mogelijkheid om zonder betutteling en gemoraliseer een soort 'eigen risico' in de sociale zekerheid in te voeren: *premiëdifferentiatie*. Bij de aan het loon of arbeidsinkomen gerelateerde sociale verzekeringen kan enige differentiatie zinvol zijn. In feite bestaat deze ook al in de sociale-verzekeringssystemen van een aantal landen. Maar waar het om uitkeringen op het sociaal-minimumniveau gaat, is de invoering van een systeem van premiedifferentiatie niet mogelijk. Wie met betrekking tot deze uitkeringen streng wil zijn, kan er niet omheen allerlei uitsluitingsregels te verzinnen die het mogelijk maken ongewenst gedrag financieel af te straffen.

Hoe hard het ook klinkt: de keuze die Schuyt voorstaat, komt erop neer de sociale rechten als 'universele' burgerrechten af te schaffen c.q. fors te beperken en in plaats daarvan een selectie op basis van 'verdienste' en 'schuld' in te voeren. Dat heeft echter het grote nadeel dat zodoende beginselen van de rechtsstaat worden aangetast. Dit 'nadeel' weegt niet op tegen de opheffing van dat andere nadeel, namelijk de afschaffing van de technisch gezien gebrekkige wetgeving die Schuyt terecht aan de kaak stelt.

De invoering van 'selectieve wetgeving' die zich op helder afgebakende doelgroepen richt, is een zeer moeilijke onderneming. En als deze invoering geschiedt op basis van uiterst arbitraire criteria is ze vrijwel onmogelijk.

Geniale oplossing

Voor de moeilijke morele kwesties van de oude armenzorg was de uitvinding van de sociale verzekering destijds een nagenoeg geniale oplossing. Vanaf dat moment kon men alle inkomens-, vermogens- en gedragstoetsen vermijden door gewoon vast te stellen of en hoe lang iemand zijn premies had betaald en daar de 'verdiende' uitkering van af te leiden. (Het voorbeeld van de ongevalverzekering – overal de eerste sociale arbeidersverzekering – maakt dat duidelijk. Dankzij deze constructie was men van de 'schuldvraag' en het veelvuldig en eindeloos geprocedeerd voorgoed af. Men had een standaardprocedure voor de behandeling van bedrijfsongevallen en de vergoeding van de schade gevonden die voor iedere werkgever en werknemer gold onafhankelijk van hun respectieve 'schuld'.)

De enige test van goed gedrag die binnen het kader van de 'arbeidersverzekeringen' gestalte kreeg, is de test op 'arbeidsmarktgedrag' en bereidheid tot het verrichten van betaalde arbeid. Daarmee werd de heersende arbeidsmoraal tot één van de morele pijlers waarop de legitimiteit van de verzorgingsstaat tot op heden berust. Maar uit de algemene morele verplichting van een

ieder om zo mogelijk door eigen arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien, zijn maar zeer moeilijk eenduidige criteria voor de selectieve toekenning van uitkeringsrechten af te leiden. Het is moreel niet te rechtvaardigen een werkloze slechter te behandelen omdat hij op de arbeidsmarkt betere kansen heeft. Evenmin valt het omgekeerde te rechtvaardigen. Men kan natuurlijk tot premiedifferentiatie overgaan, maar dan zal altijd een hele groep van werknemers en/of werkgevers – bijvoorbeeld per bedrijfstak – ervoor moeten bloeden c.q. ervan profiteren dat hun terrein een bijzonder hoog of bijzonder laag werkloosheidsrisico bevat.

De economische waarde van de verzorgingsstaat

Soberheid lijkt niet alleen om morele maar vooral ook om economische redenen geboden. Schuyt gaat de discussie met de heersende economische leer over de verzorgingsstaat uit de weg. Ook hij denkt dat een versobering en verkleining van de verzorgingsstaat in termen van aantallen uitkeringsgerechtigden de economische houdbaarheid ervan ten goede zal komen. Dat is echter nog maar de vraag. Gezien de vele effecten die een stelsel van sociale zekerheid heeft zou het voor een hoogontwikkelde industriële economie niet alleen 'te groot' maar ook wel eens 'te klein' kunnen worden.

In de discussie zoals die tot nu toe in Nederland werd gevoerd staan bijna uitsluitend kosteneffecten van de sociale zekerheid voorop (zie verder het artikel van Kees Vendrik in deze bundel). Men vergeet daarbij met grote regelmaat dat een grote en op het eerste gezicht 'dure' verzorgingsstaat niet alleen een *gevolg* van een hoogontwikkelde kapitalistische markteconomie is, maar tevens een van de onmisbare *voorwaarden* ervan vormt. De eenzijdige en lineaire logica van de heersende economie die de verzorgingsstaat als 'last' of 'luxe' beschouwt die door de 'markteconomie' moet worden bekostigd, laat uit het gezicht verdwijnen dat net zo goed het omgekeerde causale verband bestaat: de verzorgingsstaat is ook een basis of voedingsbodem voor een hoogontwikkelde kapitalistische markteconomie. Hij helpt met andere woorden het economisch draagvlak creëren – en niet in geringe mate – waarvan hij op zijn beurt ook weer afhankelijk is. Hij 'kost' niet alleen iets, hij brengt ook net zo goed iets op. De 'opbrengsten' zouden zelfs hoger kunnen zijn dan de 'kosten', zodat de economie als geheel niet slechter maar juist beter wordt van een hoogontwikkelde en uitgebreide verzorgingsstaat.

Dit omgekeerde verband speelt met name ten aanzien van de zogenaamde inkomenseffecten en – last but not least – met betrekking tot de zogenaamde produktiviteitseffecten van de sociale zekerheid. Kijken we naar de eerste, dan hebben we vooral de stabilisatie van de koopkracht en van de vraag op het oog, samen met de ontwikkeling van de maatschappelijke consumptie in absolute en relatieve termen. Kijken we naar de tweede, dan letten we op de

hoogte en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit op bedrijfs-, bedrijfstak- en maatschappelijk niveau. We kunnen constateren dat een hoog niveau van arbeidsproductiviteit als regel ook gepaard gaat met een hoog niveau van sociale zekerheid voor de producenten. En dat geldt voor bedrijven (m.b.t. hun eigen sociale voorzieningen en verzekeringen) net zo als voor de economie van een land als geheel. Het welbekende statistische verband tussen een hoog niveau van arbeidsproductiviteit en een omvangrijk en kostbaar sociale-zekerheidsstelsel wijst op een mogelijk causal verband tussen beide. Het is in ieder geval niet onzinnig te vermoeden dat een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid een hoog niveau en een sterke groei van de arbeidsproductiviteit bevordert. We hebben ook goede redenen om het omgekeerde te vermoeden: een verregaande 'versoering' van de verzorgingsstaat werkt als rem op de groei van de arbeidsproductiviteit, zodat deze op den duur juist minder economisch houdbaar wordt.

Verbanden tussen sociale zekerheid en produktiviteit

Omdat deze mogelijke verbanden met zulke regelmaat over het hoofd worden gezien, laten we ze hieronder kort de revue passeren:

1. Sociale zekerheid beschermt de individuele arbeidskracht tegen roofbouw van de kant van de werkgever en van de individuele arbeider zelf, stabiliseert haar prestatievermogen en verhoogt haar kwaliteit. Gezondere, minder uitgeputte en opgejaagde arbeiders presteren beter en langer.
2. Sociale zekerheid stabiliseert en verbetert de reproductie van een gezonde, vakbekwame, goed opgeleide en goed gemotiveerde beroepsbevolking.
3. Sociale zekerheid houdt de arbeidsdiscipline op peil en genereert een langetermijnoriëntatie bij de individuele werknemer die voor alle verantwoordelijke functies in het arbeidsproces een eerste vereiste is. Ze bevordert concentratie, zorgvuldigheid, verantwoordelijkheidsgevoel, precisie en betrouwbaarheid van de individuele werknemer (dus juist die eigenschappen waarvan met name hoogproductieve high tech-bedrijven het moeten hebben).
4. Sociale zekerheid beïnvloedt het prestatieniveau en de bereidheid om duurzaam hoge prestaties te leveren in positieve zin. Immers, voor de nu en morgen geleverde prestaties zijn niet alleen nu of volgende week maar ook op langere termijn beloningen te verwachten.
5. Sociale zekerheid schept een kader waarbinnen individuele werknemers zich flexibel en mobiel kunnen gedragen. Zij maakt daarom aanpassings- en rationaliseringsprocessen stukken eenvoudiger. (In dit opzicht heeft vooral een vorm van sociale zekerheid die losstaat van afzonderlijke banen of bedrijven grote voordelen).
6. Sociale zekerheid maakt het voor bedrijven makkelijker om op de externe en interne arbeidsmarkt op kwaliteit en produktiviteit te selecteren en voor werknemers om juist op dit vlak met elkaar te concurreren.

7. Sociale zekerheid maakt het voor individuele werknemers (en ook voor zelfstandigen) makkelijker om tijd en energie in langdurige opleidingen te stoppen. Ze draagt dus bij aan het ontstaan van een beter opgeleide beroepsbevolking en verhoogt de bereidheid c.q. creëert de mogelijkheid om ook de risico's en inspanningen van een verdere opleiding of een her- en omscholing op zich te nemen.

(Meer informatie over de relatie tussen sociale zekerheid en produktiviteit in: Gesellschaft für soziale Reform 1931; Engels 1979; Goodin 1988; Voruba 1989 en 1991).

Men kan natuurlijk over de aard en de (orde van) grootte van de genoemde effecten (blijven) twisten. Maar het voeren van een dergelijke twist is in ieder geval beter dan blind op het oeroude dogma der liberale economen af te gaan, dat er alleen maar een absolute, nul-somrelatie tussen economische efficiëntie en sociale zekerheid zou bestaan, zodat de beste verzorgingsstaat in economische termen altijd de kleinste en goedkoopste zal zijn.

Toekomstige vorm van de sociale zekerheid

Het probleem met de huidige verzorgingsstaat zit hem eenvoudig daarin dat juist het succes van deze politiek-economische uitvinding van de naoorlogse periode onze keuzevrijheid op dit moment behoorlijk beperkt.

Daar zijn twee redenen voor. *Ten eerste* heeft de verzorgingsstaat verwachtings- en gedragspatronen geschapen waar men niet meer omheen kan. De 'morele economie' van de kapitalistische markteconomieën is daardoor blijvend veranderd. Veel mensen zijn wat betreft hun inkomen, hun maatschappelijke positie en – in brede zin – hun levenskansen direct van de verzorgingsstaat afhankelijk. Elke ingrijpende verandering ervan wordt daarom tot een levend experiment. *Ten tweede* vindt elke poging het stelsel van de sociale zekerheid te wijzigen binnen een breder politiek-economische context plaats waarvan een dwingende werking uitgaat. Op dit moment zijn allerlei structurele transformaties gaande die de gedaante van de kapitalistische markteconomie wereldwijd grondig veranderen.

Deze transformatieprocessen kunnen met een korte formule worden aangeduid als de overgang van een *fordistisch* naar een *post-fordistisch* type of model van het kapitalisme. Wat behelst deze transformatie? Het zogenaamde fordisme overheerste tijdens de lange naoorlogse 'boom'-periode (1950 – 1973) en is daarna in een crisis beland. In de jaren tachtig zijn al contouren van een nieuw type van het kapitalisme zichtbaar geworden dat als post-industrialisme of post-fordisme wordt bestempeld. Voor het fordisme waren het doordringen van moderne methodes van industriële massaproductie in de consumptiegoederensector en de ontwikkeling van vormen van massaconsumptie van juist deze industrieel geproduceerde consumptiegoederen

door de werknemers, doorslaggevend. Onder dit regime ging een sterke en duurzame groei van de arbeidsproductiviteit gepaard met regelmatige loonstijgingen en een grote en voortdurend toenemende vraag naar (massa)-consumptiegoederen. Dat gecombineerde proces maakte duurzaam een ongekend laag niveau van de werkloosheid en een groeiende welvaart voor de brede massa van werknemers in de meeste kapitalistische landen mogelijk. Daarmee veranderde ook de levenswijze van de grote meerderheid der werknemers, die nu voor het eerst in de geschiedenis van het kapitalisme een grote, stabiele en groeiende markt van koopkrachtige en kredietwaardige consumenten ging vormen. De afname en stagnatie van de produktiviteitsgroei, de chronische crisis van vele traditionele industrieën en met name de terugkeer van het fenomeen van duurzame massawerkloosheid in de jaren zeventig en tachtig, maken duidelijk dat de grenzen van het fordistische type van kapitalistische ontwikkeling zijn overschreden. De term post-fordisme geeft eerder de richting van de verdere ontwikkeling – weg van het fordistisch model – aan dan dat die het nieuwe gezicht van het kapitalisme beschrijft dat uit de crisis van het oude model te voorschijn zal komen. Toch is duidelijk dat er tenminste in de sleutelsectoren van de industrie nieuwe produktiemethodes en nieuwe produkten op komst zijn die het oude model van industriële massaproductie en tevens ook het oude type van industriearbeider vervangen. Met de trend naar ‘flexibele’ en ‘slanke’ produktiemethodes lijkt een verschuiving van anonieme massamarkten naar ‘gepersonaliseerde markten’ (gebaseerd op ‘geïndividualiseerde’ consumptiewijzen) plaats te vinden.

Duale structuur

Voor het ‘oude’ of fordistische type van het kapitalisme was de verzorgingsstaat een belangrijk element om de werknemers en masse en permanent als consumenten en producenten in de markt- en kredieteconomie te integreren. Vooral de inkomenseffecten van de collectieve sociale zekerheid voor welhaast iedereen – de vermindering van de armoede, de bescherming van een eenmaal verworven levenspeil en de stabilisatie van de inkomens voor de duur van de hele levenscyclus – hebben van de arbeiders even ijverige consumenten als vlijtige en gedisciplineerde producenten gemaakt. Samen met de eerder genoemde produktiviteitseffecten hebben zij tot de lange periode van welvaart en groei na de Tweede Wereldoorlog bijgedragen. Tevens heeft de sociale zekerheid oude stijl ertoe bijgedragen om een bepaalde levenswijze, die van de massa-arbeider met een hoge produktiviteit, een hoog loon en een stabiele baan, tot ‘normaliteit’ te verheffen.

Voor het high tech- of post-fordistische kapitalisme van morgen is het nog niet duidelijk welke rol de sociale zekerheid daarin zal spelen. Maar één ding is wel duidelijk: net zoals de opbouw van de verzorgingsstaat-oude-stijl in de

jaren vijftig en zestig de ontwikkeling van het fordistische kapitalisme grondig heeft beïnvloed, zo zal ook nu weer de vorm en de ontwikkeling van het post-fordistische kapitalisme door de politieke besluitvorming over de toekomstige aard van de sociale zekerheid behoorlijk worden geraakt (vergelijk Roobeek 1992). Zelfs voor de meest fervente aanhanger van het bestel van 'ondernemingsgewijze produktie' ligt het voor de hand dat naarmate het kapitalisme zelfs een aanzienlijk complexere en meer pluriforme structuur krijgt, ook de sociale zekerheid een minder uniform en duidelijk meer 'pluralistisch' geheel zal vormen.

Voor de sociale politiek is het van cruciaal belang op tijd op de sociale problemen in te spelen die zich binnen het kader van dit nieuwe, post-fordistische kapitalisme zullen voordoen. Maar paradoxaal genoeg lijkt juist de huidige, duale structuur van de sociale zekerheid in Nederland – die het historisch produkt is van een zeker eclecticisme en van een uitgesproken neiging tot het sluiten van verregaande compromissen in de Nederlandse sociale politiek van na 1945 – een veel beter uitgangspunt voor de benodigde aanpassingen dan de qua systematiek veel 'zuiverder' stelsels van enkele van onze Europese buurlanden. Want, als de overgang naar een post-fordistisch kapitalisme inderdaad zou moeten leiden tot meer 'welfare pluralism', tot een toenemende diversiteit van verzorgingssystemen, niet alleen tussen, maar ook binnen de bestaande verzorgingsstaten (vergelijk Gould 1993), dan zijn wij met het huidige, gecombineerde Nederlandse stelsel al een goed eind op weg.

Minder dramatiek

De onzekerheden en risico's van het economische leven zullen voor meer mensen alleen maar toenemen; een almaar kleinere minderheid zal zich in de relatieve zekerheid kunnen verheugen die een vaste (kern)baan te bieden heeft. Daarom zal ook de behoefte aan enige vorm van collectief georganiseerde sociale zekerheid blijven bestaan en zelfs nog aanzienlijk toenemen. *Aanpassingen* blijven echter nodig. Maar deze moeten eerder in de richting gaan van een 'flexibilisering' en verdere verruiming van de bestaande sociale-zekerheidsstelsels dan van een inkrimping tot een vermeende 'harde' kern.

Dit uitgangspunt heeft natuurlijk een minder dramatische klank dan de oproep tot een algehele stelselwijziging. Maar enige nuchterheid is – gezien de welhaast apocalyptische stemming die de debatten over de toekomst van de verzorgingsstaat op dit moment overheerst – wel op zijn plaats. Het is immers nog steeds niet zo dat de verzorgingsstaat in een algehele 'legitimatiecrisis' is beland of geen politiek of maatschappelijk draagvlak meer zou hebben, alhoewel ons dit al sedert het begin van de jaren zeventig wordt voorgehouden (vergelijk Klein 1993). Het is ook niet zo dat de groei van de verzorgingsstaat (inclusief de kostenstijging die ongetwijfeld heeft plaatsgevonden) ten laste ging van de verdere accumulatie van kapitaal. Voorzover er über-

haupt sprake was en is van een economisch conflict, speelt dat zich af tussen de inderdaad groeiende sociale lasten en de particuliere consumptie – in feite dus *tussen twee grote groepen van consumenten*, degenen die zelf hun inkomen door de een of andere vorm van arbeid verdienen en degenen die op een uitkering zijn aangewezen.

Loflied van de complexiteit

We moeten bij dit soort conflicten echter nooit vergeten dat ze over een langere periode en tussen elkaar overlappende groepen spelen: de premiebetalers van nu zijn – in een breed sociale-zekerheidsstelsel dat niet tot de ‘armen’ beperkt blijft – ook de uitkeringsgerechtigden van straks of morgen. Pas als de huidige premiebetalers merken dat zij er ten gevolge van wijzigingen van de toegangsregels in vergelijking met de huidige uitkeringsgerechtigden beduidend slechter vanaf komen, kan het altijd sluimerende conflict tussen deze consumentenbelangen zich verscherpen. Elke stelselwijziging brengt dus het gevaar met zich mee juist de conflicten op te roepen of te verscherpen die ze eigenlijk wil beslechten.

Bij elke serieuze poging tot de hervorming van een bestaand stelsel staat men voor *een dubbele taak*: het formuleren en in de praktijk brengen van alternatieven en het scheppen van het daartoe benodigde ‘draagvlak’ in de samenleving. Omdat wij wel de retoriek van een crisis, maar geen echte ‘grote crisis’ van de sociale zekerheid hebben, is de situatie vrij ongunstig om – al dan niet met behulp van blauwdrukken (ministelsel, basisinkomen) – een maatschappelijke meerderheid te vinden voor een algehele stelselwijziging.

Tegen de eenvoudige keuzes en eenvoudige oplossingen die in het huidige debat naar voren worden gebracht, kan het loflied van de complexiteit niet luid genoeg worden gezongen. Het gecompliceerde karakter van onze huidige sociale-zekerheidsstelsels (alsmede van de erbij behorende financieringsstelsels) dient men – tegen mythe van de eenvoud in – als een verworvenheid te beschouwen. Want ze is het resultaat van voortdurende pogingen om tot een vorm van sociale rechtvaardigheid te komen waarin niet alleen iedereen gelijke rechten heeft, maar waarin ook met de ongelijkheden van de levens- en werksituatie van verschillende mensen in ruime mate rekening kan worden gehouden.

Nadat de ontwikkeling van het fordistische kapitalisme de verschillende, min of meer klassegebonden sociale milieus voorgoed heeft ondermijnd, staat de verzorgingsstaat nu voor de haast onmogelijke opgave een maatschappelijke solidariteit te organiseren waarvoor in termen van sociale groepen of klassen eigenlijk geen aanknopingspunten meer bestaan. Gezien de almaar toenemende variëteit van vormen van betaalde arbeid en de toenemende mobiliteit tussen beroepen, arbeidsplaatsen, bedrijfstakken en arbeidsvormen, bestaat

ook voor de vermeende harde kern van de loonarbeiders in de industrie al gauw geen ‘gelijkheid van de levenssituatie’ meer. Op weg naar een post-for-distisch kapitalisme zullen we niet alleen in de politieke retoriek maar vooral ook bij de inrichting van de verzorgingsstaat afscheid moeten nemen van het idee dat er zoiets als een ‘normale’ werknemer bestaat (behalve als statistisch kunstfiguur).

Vrijwillige werkloosheid

De sociale zekerheid van morgen zal voor de vele verschillende vormen van betaalde arbeid welke nu al naast elkaar bestaan, passend moeten worden gemaakt. En ze zal zó flexibel moeten worden ingericht dat ze de toegangen naar en de overgangen tussen deze verschillende arbeidsvormen niet belemmert. De sociale zekerheid van morgen zal ook de veranderingen van de patronen van arbeid en inkomen in de loop van het leven die thans gaande zijn, niet moeten belemmeren. Ze zal deze ‘flexibilisering’ moeten bevorderen, ook omdat dit een mogelijkheid is om tot een grootscheepse herverdeling van maatschappelijke arbeid, inclusief de hooggekwalificeerde en creatieve vormen ervan, bij te dragen. En dat is immers op den duur, gelet op ons hoge produktiviteitsniveau, ook een realistischer perspectief dan het aanbinden van een uitzichtloze strijd om de verlaging van de arbeidskosten met landen in Oost-Europa of in de zogenaamde Derde Wereld.

Men kan het soort problemen waarvoor de sociale zekerheid van de toekomst een uitkomst zou moeten bieden, aanduiden met het geval van de ‘vrijwillige werkloosheid’. Wij vinden het nu normaal iemand te straffen die ‘verwijtbaar’ werkloos wordt. Zelf ontslag nemen mag eigenlijk maar in uitzonderingsgevallen, terwijl dit nu juist één van de centrale elementen van de vrijheid van een moderne loonarbeider in een kapitalistisch bestel uitmaakt. Wilen wij een flexibel arbeidsbestel, dan moet de flexibilisering ook voor de *werknemers* (en eigenlijk ook voor de kleine zelfstandigen) gelden. En dat houdt in dat de sociale zekerheid hun keuzevrijheid met betrekking tot werken of niet-werken (c.q. anders of elders werken) in ieder geval niet belemmert.⁸ Daarom zal de sociale zekerheid van de toekomst zoiets als een recht op ‘vrijwillige werkloosheid’ (voor bepaalde tijd en onder specifieke voorwaarden) juist wel moeten toestaan – en niet alleen als een privilege voor kleine groepen van hoogopgeleide specialisten.

⁸ Dat is ook een van de weinige principieel sterke punten van alle basisinkomen-concepten. Dat ze die keuzevrijheid aan de andere kant weer enorm beperken door slechts uniforme uitkeringen toe te laten, is de andere kant van de medaille.

Nieuwe vormen

Maar *hoe* kan dat? Hoe kunnen wij tegen de tijdgeest en de autoriteit van de beste deskundigen op dit gebied, zoals Kees Schuyt, een modern type sociale zekerheid verbeelden? Een flexibele vorm van sociale zekerheid die meer gedifferentieerde uitkeringen kent en die royalere keuzemogelijkheden te bieden heeft? Het antwoord is in principe simpel: onze huidige vorm van sociale zekerheid dreigt te duur te worden omdat ze op een verouderde wijze wordt gefinancierd. Alhoewel het waarschijnlijk teveel aan durf en visie vraagt van een generatie politici en bestuurders die niets anders kent dan een permanente bezuinigingsoorlog, zal men toch de moed moeten opbrengen om het brede maatschappelijke draagvlak dat er voor de sociale zekerheid nog steeds bestaat, te gebruiken om ook het financiële draagvlak ervan te verruimen.

Andere, meer complexe vormen van sociale zekerheid die beter bij het toekomstige arbeidsbestel passen, zijn mogelijk. Op zoek naar nieuwe vormen van collectieve maatschappelijke solidariteit is men geenszins gedwongen om zich tot het oude repertoire van de sociale politiek – hier ‘verzekeringsconstructie’, daar ‘bijstand’, hier ‘verworven rechten’, daar ‘burgerrechten’ enzo voorts – te beperken. We kunnen zonder in het keurslijf van de ‘verzekeringslogica’ ingesnoerd te raken en zonder in de elkaar aanvullende valkuilen van de bijstand of het basisinkomen te trappen, de overstap maken naar een betaalbaar bestel dat kan worden gefinancierd zonder een verhoging van de arbeidskosten. Dankzij zijn ruime keuzemogelijkheden zal dit stelsel bovendien maatschappelijk houdbaar zijn en blijven.

Michael Krätke is als universitair hoofddocent verbonden aan de Politiek-Sociale Faculteit van de Universiteit van Amsterdam

Literatuur

- BALDWIN, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge
- COX, R.H. (1993), *The Development of the Dutch Welfare State*, Pittsburgh-London
- ENGELS, W. (1979), *Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaats*, Tübingen
- GESELLSCHAFT FÜR SOZIALE REFORM (1931), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, Heft 84/85, Jena
- GOODIN, R.E. (1988), *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton
- GOULD, A. (1993), *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, London- New York
- HANDLER, J.F. & Y. HASENFELD (1991), *The Moral Construction of Poverty*, Newbury Park
- KLEIN, R. (1993), *O'Goffe's Tale*, In: C. JONES (ed), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, p. 7-17
- POMMER, E. & L. RUITENBERG (1994), *Profijt van de Overheid III*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk
- ROOBEEK, A. (1992), *Een toekomst voor de verzorgingsstaat?*, In: R. Kloosterman/R. Knaak (red), *Het Nederlandse model*, Amsterdam, p. 131-147
- SCHUYT, C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden-Antwerpen
- SCHUYT, C.J.M. (1993), *De ontzorging van de verzorgingsstaat*, In: *Economisch Statistische Berichten*, 16.6.1993, pp. 544 – 549
- VORUBA, G. (1989), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin
- VORUBA, G. (1991), *Jenseits der sozialen Fragen*, Frankfurt a. M.

De anorexia nervosa van de verzorgingsstaat

PIETER HILHORST

'Hoe slanker, hoe mooier' is het ongezonde devies van de anorexia-patiënte. In het debat over de verzorgingsstaat doet een vergelijkbaar motto opgeld. Gesteld wordt dat de verzorgingsstaat drastisch moet afslanken om in de toekomst te kunnen blijven bestaan. Daarvoor worden drie redenen genoemd.

Een *eerste* argument is dat de huidige verzorgingsstaat schadelijk is voor de werkgelegenheid en zo het economisch draagvlak voor zijn eigen voortbestaan ondergraaft. Een *tweede* argument is dat het huidige stelsel mensen en organisaties onvoldoende confronteert met de effecten van hun gedrag. Het gevolg is dat door fraude en oneigenlijk gebruik van sociale regelingen op grote schaal kosten worden afgewenteld. Een *derde* reden is dat de uniformiteit van de huidige verzorgingsstaat op gespannen voet staat met de hedendaagse pluriforme samenleving, waarin mensen uiteenlopende voorkeuren hebben voor verzekeringen en waarin ze weerbaar genoeg zijn om sommige risico's zelf te dragen.

In dit 'slankheidsregime' zijn bovenminimale uitkeringen een gemakkelijke prooi voor politici die willen snijden in de verzorgingsstaat. Alleen het woord 'bovenminimaal' wekt immers al de suggestie dat het hier gaat om een luxeverschijnsel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de bezuinigingen van de afgelopen vijftien jaar de bovenminimale uitkeringen meer te lijden hebben gehad dan de minimale uitkeringen (Vording 1993). Het is evenmin verwonderlijk dat hoewel drie van de vier grote partijen zich voor de Tweede-

Kamerverkiezingen in rapporten en programma's hebben gekeerd tegen een ministelsel, het regeringsbeleid toch die richting opgaat.¹ Het misleidende van de term bovenminimale uitkering is echter dat de meeste van deze uitkeringen amper boven het minimum uitkomen. Van luxe is dus geen sprake. Ongeveer eentiende van de ontvangers van een 'bovenminimale uitkering' toucheert zelfs een bedrag dat lager is dan het minimum. Deze groep doet een beroep op de Toeslagenwet om toch een inkomen op het sociaal minimum te krijgen (Sociale Nota 1995). De term '(n)evenminimale uitkeringen' is daarom eigenlijk geschikter.

Desalniettemin is de vraag actueel of de overheidsbemoeienis met de bovenminimale uitkeringen niet net zo achterhaald is als het reiskostenforfait. Betreft het hier niet een rudiment van voorbije tijden, waarvoor elke rechtvaardiging momenteel ontbreekt? Of sterker nog: een rudiment dat nu alleen nog maar averechtse effecten sorteert?

Drie doelstellingen

Om op die vraag antwoord te kunnen geven, is het noodzakelijk een uitspraak te doen over de *doelstellingen* van de verzorgingsstaat. Grofweg kunnen drie doelstellingen worden onderscheiden. De minst controversiële doelstelling is het garanderen van een *sociaal minimum* voor alle inwoners van Nederland met een verblijfstitel. Over een tweede doelstelling – het bieden van *gelijke kansen op ontplooiing* – bestaat meer onenigheid. Een derde doelstelling van de verzorgingsstaat is het bevorderen van de *kwaliteit van de samenleving* door middel van collectieve arrangementen. De meest welwillende verdedigers van de verzorgingsstaat onderschrijven alle drie de doelstellingen. De meest fervente critici achten alleen de eerste taak legitiem.

Opmerkelijk genoeg levert geen van deze drie doelstellingen automatisch een rechtvaardiging op voor overheidsverantwoordelijkheid voor de bovenminimale uitkeringen. Wie de verzorgingsstaat wil beperken tot een instrument dat een sociaal minimum garandeert, pleit eerder voor een ministelsel. Voor wettelijk geregelde inkomensdervingsregelingen als de WAO, WW en de Nabestaandenwet is in deze conceptie geen plaats. Wie ook het garanderen van gelijke ontplooiingskansen tot overheidstaak rekent, staat echter niet per se sympathieker ten opzichte van inkomensdervingsregelingen, want waarom bevorderen deze regelingen gelijke ontplooiingskansen? Men zou kunnen betogen dat voor ontplooiing zelfrespect een voorwaarde is. Een inkomensdervingsregeling stelt mensen in staat om na ontslag, ziekte of overlijden van de partner het oude levenspatroon vast te houden en de oude contacten te be-

¹ Alleen de VVD heeft zich in zijn verkiezingsprogramma uitgesproken voor een ministelsel.

houden. Dat is niet alleen van belang voor iemands eigenwaarde maar kan ook van pas komen bij pogingen om bijvoorbeeld na ziekte of ontslag weer terug te keren op de arbeidsmarkt. Deze rechtvaardiging van de bovenminimale uitkeringen is echter kwetsbaar voor neo-liberale kritiek die stelt dat hoe hoger een uitkering is, hoe zwakker de prikkel is om weer aan de slag te gaan. In deze gedachtengang zijn bovenminimale uitkeringen eerder een *belemmering* voor dan een bevordering van de ontplooiingskansen van de betrokkene. Wie de bovenminimale uitkeringen in termen van gelijke ontplooiingskansen wil verdedigen, ziet zich bovendien geplaagd voor het probleem dat het impliciete gewoonterecht dat in deze regelingen zit vastgebakken ('ik ben gewend aan een bepaald inkomen en een te grote aantasting daarvan is een aanslag op mijn eigenwaarde') op gespannen voet staat met de beoogde *gelijke* ontplooiingskansen. Zo is het Duitse verzorgingsstaatsregime, waarin bovenminimale uitkeringen een belangrijke rol spelen, wel getypeerd als conservatief, omdat het de statusverschillen in de samenleving reproduceert (Esping-Andersen 1990).

De derde, meest omstreden, doelstelling van de verzorgingsstaat – het vergroten van de kwaliteit van de samenleving – kan wel een rechtvaardiging opleveren voor overheidsbemoediging met de bovenminimale uitkeringen. Dat verlies van een inkomensbron (baan of partner) mensen niet direct noopt te verhuizen naar een goedkoper huis en de levensstijl radicaal om te gooien, is namelijk niet alleen voor de betrokken individuen prettig, maar ook de samenleving als geheel heeft profijt van de zo geproduceerde stabiliteit. Of deze gemoedsrust van de verzorgingsstaat een solide basis vormt voor de bovenminimale uitkeringen valt echter evenzeer te betwijfelen. Een diamatraal tegengesteld, maar niet minder plausibel betoog, stelt immers dat de stabiliteit van de samenleving vooral gebaat is bij het terugdringen van gedwongen inactiviteit en dat bovenminimale uitkeringen een belemmering vormen voor de reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Organisatie van solidariteit

Het is nodig om een alternatieve legitimering voor de inkomensdervingsregelingen te vinden. Een sluitend legitimatieconcept kan evenwel niet geformuleerd worden. Een alternatieve rechtvaardiging voor een bovenminimaal stelsel zal daarom vooral *pragmatisch* van aard moeten zijn. Wat zijn de belangrijkste elementen van een dergelijk concept?

Het garanderen van een sociaal minimum is een overheidstaak die door alle deelnemers aan het debat over de verzorgingsstaat wordt onderschreven. Om te voorkomen dat het sociale minimum steeds verder erodeert, is het noodzakelijk dat solidariteit (volgens Van Dale: besef van saamhorigheid en de bereidheid om de consequenties daarvan te dragen) op zo'n wijze wordt georganiseerd dat deze duurzaam is. Er zijn *drie methoden* om een collectieve organi-

satie van solidariteit acceptabel te maken: het uit voorzorg versluieren van de bijdrage, het vermengen van eigenbelang en altruïsme en tenslotte paternalistisch altruïsme. Mijn stelling is dat veel van de vandaag de dag bepleite maatregelen om de houdbaarheid van de verzorgingsstaat te vergroten (vergroting werkgelegenheid, versterking eigen verantwoordelijkheid, uitbreiding keuzevrijheid) leiden tot een versterking van de derde methode (paternalistisch altruïsme) ten koste van de eerste twee. Een vergelijking met Angelsaksische landen leert echter dat het paternalistisch altruïsme te weinig robuust is om op termijn een redelijk sociaal minimum te kunnen garanderen. Om aan deze overbelasting van het paternalistisch-altruïstische motief tot solidair gedrag een tegenwicht te kunnen bieden, is overheidsbemoediging met de bovenminimale uitkeringen een noodzakelijke voorwaarde. De paradoxale conclusie is daarom dat wie het sociaal minimum op termijn wil garanderen, zich nu druk moet maken om de bovenminimale uitkeringen.

Werk, werk en nog eens werk

In het verkiezingsdebat voorafgaande aan de Kamerverkiezingen van vorig jaar, werd Wim Kok de vraag voorgelegd of hij als werkloze zou instemmen met een lagere uitkering als daarmee zijn kans op een baan zou toenemen. Enigszins in verlegenheid gebracht, antwoordde de PvdA-lijsttrekker dat hij inderdaad met een lagere uitkering genoeg zou nemen. 'U kiest dan voor de VVD', concludeerde Ferry Mingelen, onder toeziend oog van een breed grijnzende Bolkestein, 'want de VVD zegt: uitkeringen omlaag want dan krijg je meer banen'. Kok moest zich vervolgens in allerlei bochten wringen om het standpunt van de PvdA te redden.

Het voorval onderstreepte nog eens hoezeer het debat over de toekomst van de verzorgingsstaat een debat is geworden over werkgelegenheidspolitiek en economische groei. De verzorgingsstaat verschijnt in deze optiek vooral als een loden last die economische groei en werkgelegenheid belemmert en schadelijk calculerend gedrag aanwakkert. De vraag 'hoe kan solidariteit het best worden vormgegeven?' is volledig weggedrukt ten faveure van de vraag 'hoe kunnen de kwalijke bijverschijnselen van de verzorgingsstaat worden bestreden?'. Naar mijn stellige overtuiging is de tweede vraag echter alleen relevant als afgeleide van de eerste. De levensvatbaarheid van de verzorgingsstaat hangt namelijk niet alleen af van de hoeveelheid werk en welvaart, maar vooral van de bereidheid van de bevolking om belasting en premies te betalen.

Om verschillende redenen kan men zich zorgen maken over de bereidheid om te betalen voor de verzorgingsstaat. Een *eerste* reden is dat nu veel meer moet worden betaald dan vroeger. Er zou sprake zijn van een overvraging van de burger. De telkens verslechterende verhouding tussen actieven en inactieven suggereert dat de werkenden steeds meer worden belast en dat er weldra

een einde zal komen aan hun goedgeefsheid. Het laatste Sociaal Culturele Rapport laat echter zien dat de verhouding werkenden/uitkeringsgerechtigden wel sterk veranderd is, maar dat de verhouding werkenden/niet-werkenden vrij stabiel is geworden. In de gehele naoorlogse periode is het percentage van de bevolking dat betaalde arbeid verricht erg stabiel gebleven (In 1947 39,3 procent en in 1993 was dat 38,7 procent). Het verschil met vroeger is echter dat de niet-werkenden niet langer via de informele kanalen van familie en gezin worden onderhouden, maar in toegenomen mate geld krijgen via collectieve regelingen (SCP 1994). Het probleem is dan ook eerder de toegenomen anonimiteit dan de toegenomen belasting van de werkenden.

Een *tweede* reden voor zorg over de bereidwilligheid van burgers om bij te dragen aan de verzorgingsstaat is de calculerende houding van de burger. De calculerende houding zou zowel direct als indirect de solidariteit waarop de verzorgingsstaat is gebouwd ondergraven. Direct omdat burgers minder bereid zouden zijn hun bijdrage aan de verzorgingsstaat te leveren. Indirect omdat de calculerende houding zou leiden tot meer misbruik en fraude, waardoor de bereidheid van anderen om wel volgens de regels bij te dragen aan de verzorgingsstaat ernstig op de proef wordt gesteld.

Een *derde* reden voor de vermeende afnemende bereidheid om belasting en premies te betalen, wordt gezocht in het feit dat de verzorgingsstaat niet langer aansluit bij de pluriforme samenleving. Doordat de verzorgingsstaat nog steeds sterk gericht is op het kostwinnersmodel zou hij de eigen legitimiteit ondergraven. Berichten over belastingvlucht naar België en ingewikkelde Antillenroutes hebben de afgelopen jaren deze angst voor een opstand van de belastingbetaler levendig gehouden. Gelukkig blijkt uit de Sociaal Culturele Rapporten van de afgelopen jaren dat de bereidheid om een bijdrage te leveren aan de verzorgingsstaat nog altijd groot is. Een door *The Economist* gepubliceerde vergelijking van zwartgeld-circuits in de westerse wereld onderstreept dit. Het blad schatte de grootte van de Nederlandse schaduwconomie op zeven procent van het officiële nationale inkomen. Alleen Japan en Zwitserland scoorden met vier procent lager (Economist 1994). Dat de belastingontduiking en -ontwijking minder groot is dan destijds werd gevreesd, maakt het inzicht terecht dat uiteindelijk niet de economie, maar de bereidheid om te betalen de dobber is waarop de verzorgingsstaat drijft.

Broze verzorgingsstaat

Mensen als Bolkestein menen dat het voeren van een ferm werkgelegenheidsbeleid en het bevorderen van economische groei (en het daaraan ondergeschikt maken van het sociale-zekerheidsbeleid) uiteindelijk ook de bereidheid om voor de verzorgingsstaat te betalen zullen bevorderen. Er zullen immers meer werkenden zijn die meer geld hebben om de kosten te verdelen. Bovendien zal het aantal uitkeringen dalen. Het is echter een misvatting te denken

dat de bereidheid om te betalen voor de verzorgingsstaat alleen maar afhankelijk is van de hoogte van het te betalen bedrag. Zo is de aanval op de verzorgingsstaat juist in Angelsaksische landen, waar de kosten voor sociale bescherming altijd lager zijn geweest dan bij ons, veel bloeddorstiger geweest dan in Nederland. Het navrante debat over bijstandsmoeders in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië bewijst dat lage uitgaven voor sociale voorzieningen de bereidheid om daaraan een bijdrage te leveren niet per se vergroten. Hierboven is immers al beschreven dat de legitimiteit van de verzorgingsstaat ook om andere redenen dan de hoge kosten onder druk kan komen te staan (toename van calculerend gedrag en uitbreiding van de kloof tussen de uniformiteit van het sociale stelsel en de pluriformiteit van de samenleving). Als inkrimping van de verzorgingsstaat de legitimiteit ervan om zeep helpt, is het middel erger dan de kwaal. Net als bij de anorexia-patiënte is afslanken dan niet meer gezond. Het is in dat geval niet 'hoe slanker, hoe mooier', maar 'hoe slanker, hoe brozer'.

Eigenbelang en altruïsme

Om te kunnen begrijpen waarom slanker brozer kan zijn, moet een blik worden geworpen op de manier waarop in de verzorgingsstaat solidariteit tot stand wordt gebracht. De belangrijkste innovatie van de verzorgingsstaat ten opzichte van oudere systemen van onderlinge zorg en bijstand is geweest dat het verplichte, collectieve regelingen waren op nationaal niveau (De Swaan 1989: 17). Solidariteit berust daardoor niet meer op vrijwilligheid, zoals bij de oude arbeidersonderlinges, maar op dwang. De opgave voor de verzorgingsstaat is vervolgens om de sociale zekerheid zo te organiseren dat de legitimiteit van het systeem niet in gevaar komt. Voorkomen moet worden dat teveel mensen met de voeten gaan stemmen en proberen onder hun verplichtingen uit te komen. In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat was het aanvaardbaar maken van de dwang tot solidariteit zeer geraffineerd georganiseerd via twee methodes: het versluieren van het totale betaalde bedrag en het mengen van eigenbelang en altruïsme. De belastingen en premies werden al door de werkgever ingehouden op het loon of in geval van de btw door een winkelier doorberekend in de prijs. Op deze manier ontging het mensen gemakkelijk hoeveel ze betaalden. Een tweede methode om solidair gedrag te bevorderen was de vermenging van eigenbelang en altruïsme. De moderne risico's van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid konden iedereen ten deel valen. Iedereen had dus baat bij collectieve inkomensdergingsregelingen. Instemming kon dus verkregen worden met een appel op het eigenbelang. Maar sommige mensen betaalden meer premie dan voor het risico dat ze liepen noodzakelijk was en anderen betaalden minder. Hoewel de instemming dus op grond van eigenbelang kon worden verkregen, was de uitwerking mede altruïstisch. Door wat wel wordt genoemd *verticale solidari-*

teit (solidariteit tussen mensen met een grote kans op werkloosheid, ziekte arbeidsongeschiktheid of overlijden en mensen met een kleine kans daarop) kunnen ook mensen met grote risico's verzekerd blijven zonder enorme premies te betalen. In hoeverre de premie die iemand betaalde groter was dan voor het risico dat hij of zij liep noodzakelijk was, kon de betrokkene niet vaststellen. Solidariteit werd zo op een bevoogdende manier opgelegd.

Amerikaanse toestanden

In de angelsaksische landen zijn beide methoden om solidair gedrag te bevorderen slecht geïnstitutionaliseerd. Tegen het verhullen van de bijdrage aan de verzorgingsstaat is altijd fel gefulmineerd. Volgens Buchanan en Wagner had de versluiering van de werkelijke kosten van collectieve initiatieven geleid tot een ongebreidelde uitbreiding van de voorzieningen. Ze spraken van een *'tax fallacy'*. De organisatie van de belastingen verhulde, volgens hen, hoeveel mensen eigenlijk betaalden. Mensen stemden daardoor gemakkelijker voor politici die de overheidsuitgaven wilden verhogen (Buchanan & Wagner 1977). In de Verenigde Staten zijn winkeliers nu verplicht om de betaalde btw op de bon te vermelden.

Ook de institutionele vermenging van eigenbelang en altruïsme is er veel minder geslaagd dan in Nederland. De verzorgingsstaat in de VS is sterk gericht op het garanderen van een sociaal minimum en verzekeringen en de overheidsbemoeienis met de bovenminimale uitkeringen is minimaal. Het gevolg is dat de middenklasse nooit belang heeft gehad bij de verzorgingsstaat. John Kenneth Galbraith heeft juist in deze gebrekkige integratie van de middenklasse in de verzorgingsstaat de sleutel gezocht voor de gebrekkige legitimiteit van de verzorgingsstaat (Galbraith 1992). Altruïsme kon hierdoor niet meevaren op de boeggolf van het nastreven van het eigenbelang. Het gevolg was dat toen Reagan juist op het eigenbelang een beroep deed veel sociale programma's kwetsbaar waren. Hij riep de kiezer op zelf te berekenen wat de aantasting van de sociale programma's hem of haar kostte en wat de verlaging van de belastingen hem of haar opleverde (De Haven-Smith). Omdat veel regelingen alleen voor de allerarmsten bedoeld waren, kon de middenklasse de balans gemakkelijk opmaken.

Paternalistisch en altruïstisme

De enige methode die dan nog overblijft om solidair gedrag te bevorderen is wat Wolfson heeft genoemd *'paternalistisch altruïsme'* (Wolfson 1993). Mensen zijn soms ook bereid te betalen voor regelingen waar ze zelf geen profijt van hebben. Voorwaarde is dan wel dat ze zeker weten dat het geld goed besteed wordt. De Angelsaksische praktijk leert echter dat dit paternalistisch altruïsme op termijn een zeer kwetsbare methode is. De eis dat het geld goed wordt gebruikt, leidt tot een permanent wantrouwen. Komt de steun echt

louter en alleen terecht bij mensen die het echt nodig hebben (over onvoldoende middelen beschikken) en die het echt verdienen (voldoende moeite doen om zelf werk te vinden)? Het eerste wantrouwen leidt tot sociale regelingen met een sterke armoedeval. Extra verdiensten van bijvoorbeeld een partner worden ontmoedigd omdat deze direct gekort worden op de uitkering en de inkomensafhankelijke kinderbijslag. Het tweede wantrouwen leidt tot discussies zoals die nu in Amerika en Groot-Brittannië worden gevoerd over bijstandsmoeders. 'Zijn er niet jonge ongehuwde meiden die bewust een kind krijgen om zichzelf snel een huis en een eigen inkomen te verschaffen?', zo vragen Republikeinen en Conservatieven zich af. Om dit oneigenlijke gebruik van de sociale bescherming tegen te gaan, bepleiten zij drastische maatregelen om de aantrekkelijkheid van het bijstandsmoederbestaan te verminderen. Dus moet de uitkering omlaag en de voorkeursbehandeling bij woningtoedeling worden gestaakt. Kortom, het streven om de kosten voor de verzorgingsstaat tot een minimum te beperken en zo de economische groei en werkgelegenheid optimaal te stimuleren, leidt vrijwel automatisch tot een paternalistisch altruïsme. De Angelsaksische ervaring leert dat de duurzaamheid van deze organisatie van solidariteit zeer twijfelachtig is. Het gevolg is een geleidelijke verlaging van wat als sociaal minimum geldt.

Twee andere methoden

Voor een duurzame organisatie van solidariteit is het dus zeer gevaarlijk om alleen te vertrouwen op paternalistisch altruïsme. De andere twee methoden mogen niet te gemakkelijk overboord gegooid worden. Toch is dit wat in veel van het huidige beleid en de huidige beleidsvoornemens gebeurt. De oorzaak hiervan is dat het beleid zich vooral richt op het wegnemen van de onbedoelde gevolgen van de verzorgingsstaat. Zoals ik al eerder schreef moet bij de onbedoelde gevolgen vooral worden gedacht aan schade voor de werkgelegenheid, afwenteling van maatschappelijke kosten en gebrek aan keuzevrijheid. De vut is een mooi voorbeeld van een regeling waarin bijvoorbeeld het eigenbelang en altruïsme worden vermengd. Toch ligt juist deze regeling onder vuur. De kritiek op de hoge kosten voor de vut zijn vanuit een bezorgdheid over de hoge loonkosten en de schade daarvan voor de werkgelegenheid goed te verklaren. Wie zich daarentegen vooral druk maakt over de legitimiteit van het stelsel van sociale zekerheid en de organisatie van solidariteit komt tot een ander oordeel. Misschien is de steun voor de vut, ondanks de kosten van de regeling, zeer groot. Niet alleen omdat werkenden hopen er zelf ooit van te profiteren, maar ook omdat ze vinden dat een zestigjarige die zijn hele leven heeft gewerkt zijn rust heeft verdiend. Zolang volledige werkgelegenheid nog niet in het verschiet ligt, is de legitimiteit gebaat bij het geven van uitkeringen aan mensen van wie het niet werken weinig weerstand oproept. Uitgebreide regelingen voor zorg- en studieverlof passen ook in die gedachte. De bereid-

heid om voor dergelijke initiatieven te betalen, staat of valt echter met de duurzaamheid van de regeling. 'Nu solidair met anderen, opdat anderen later solidair met mij zullen zijn'. Juist het primaat van werkgelegenheidspolitiek boven sociale-zekerheidsbeleid logenstrafte deze hoop op duurzame regelingen.

Calcu-leren

Ook beleid gericht op het tegengaan van door de verzorgingsstaat opgeroepen afwentelingsmechanismen kan leiden tot een ondermijning van de eerste twee methoden van de organisatie van solidariteit. Collectieve regelingen dragen altijd het gevaar in zich dat deelnemers de eigen voordelen proberen te maximaliseren en de kosten daarvan afwentelen op de gemeenschap. Dit kan leiden tot oneigenlijk gebruik en onbeperkte uitbreiding van voorzieningen. Vertolkers van deelbelangen zullen immers altijd pleiten voor een uitbreiding van voorzieningen waarvan zij profiteren en waarvan de kosten worden verdeeld. Maar ook binnen regelingen roept het collectieve karakter van de regeling averechtse effecten op. Het misbruik door werknemers en werkgevers van de arbeidsongeschiktheidsregeling om overtollige werknemers te lozen, is daarvan een goed voorbeeld. De voordelen vallen ten goede aan het bedrijf de nadelen aan de collectiviteit.

Verschillende kabinetten hebben geprobeerd om afwentelingsgedrag tegen te gaan. Uit oogpunt van de legitimiteit van de verzorgingsstaat is dat op zich logisch. Dat het tegengaan van afwentelingsprocessen ook zelf gevaren in zich draagt voor de organisatie van solidariteit wordt minder onder ogen gezien. Het belangrijkste middel om de afwenteling tegen te gaan is het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van actoren (individuen of bedrijven). Ook het paarse kabinet streeft hiernaar. Het stimuleren van een kostenbewustzijn kan echter schadelijk zijn voor de organisatie van solidariteit, omdat impliciete solidariteit niet langer mogelijk is. Het streven om werkgevers door middel van premiedifferentiatie meer te confronteren met de kosten van de arbeidsongeschiktheid van voormalige werknemers, zal op lange termijn de solidariteit tussen bedrijfstakken met hoge en met lage arbeidsongeschiktheidsrisico's doorbreken. De bonus-malusregeling in de WAO zette de jarenlange impliciete solidariteit tussen slachtoffers van een *risque social* en een *risque professionnel* op losse schroeven. Na invoering van de regeling voelden werkgevers zich onheus behandeld omdat ze ook een malus kregen als de arbeidsongeschiktheid het gevolg was van een uit de hand gelopen sportblessure (Visser & Meiners 1994). Dat ze voorheen voor dergelijke gevallen eveneens premie betaalden, was door het impliciete karakter van de solidariteit wel aanvaardbaar.

Wat deze voorbeelden leren, is dat de organisatie van solidariteit moeilijker wordt als de kosten worden geëxpliciteerd. Zo zijn de hogere lonen van oude-

re werknemers nooit een probleem geweest. Beloning naar anciënniteit is echter, omdat de produktiviteit van de jongere werknemers zeker niet lager is dan van oudere, een impliciete vorm van subsidiëring van oudere werknemers door hun jongere collega's. Als deze vorm van solidariteit zo zou zijn georganiseerd dat jongere werknemers aan het einde van elke dag een bepaald bedrag aan een oudere collega's moeten geven die hetzelfde werk doen, zou het met de solidariteit wel eens snel kunnen zijn gedaan (Van Praag 1993). Kortom, als mensen wordt aangeleerd om meer oog te hebben voor de werkelijke kosten van bepaalde sociale regelingen, wordt een duurzame organisatie van solidariteit moeilijker. Illustratief is bijvoorbeeld dat uit onderzoek onder hoogleraren blijkt dat economen die een gedegen training in kosten-batenanalyses hebben minder geld geven aan goede doelen dan hun niet-economische collega's (De Rijk 1995). Patrick Kerkhoff en Paul de Beer gaan nog een stapje verder (Kerkhoff & de Beer 1993). Zij stellen dat het beïnvloeden van het gedrag van mensen met behulp van financiële prikkels leidt tot een vergroting van de calculerende instelling die politici in debatten over de calculerende burger juist laken. Deze stelling is gebaseerd op het idee dat mensen niet van nature geneigd zijn tot berekenend gedrag. Ze moeten zich berekenend gedrag eigen maken, ze moeten *calculeren*. Als iemand eenmaal tot calculerende burger is gemaakt is de geest uit de fles. De burger of het bedrijf krijgt dan een scherp oog voor voordelen die voortvloeien uit het oneigenlijk gebruik van sociale regelingen.

Vrijblijvend

Een derde gevaar voor een duurzame organisatie van solidariteit is de roep om recht te doen aan de pluriformiteit van de samenleving en het verlangen naar meer individuele keuzevrijheid. Ook hier lijkt deze hervorming in eerste instantie de legitimiteit van het stelsel te vergroten. Als er een grote kloof tussen een uniform stelsel en een pluriforme maatschappij te groot wordt, vinden mensen steeds vaker dat hen onrecht wordt aangedaan omdat zij wel voor een bepaalde regeling moeten bijdragen, maar er geen aanspraak op kunnen maken (denk aan de bijdragen van alleenstaanden of van ongehuwd samenwonenden aan de nabestaandenregeling). De roep om meer keuzevrijheid binnen het sociale stelsel is dus op zich legitiem en het paarse kabinet geeft ook aan deze roep gehoor. In zijn regeerakkoord schrijft Kok: 'De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt niet alleen vanuit de (economische) overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid kunnen leiden. Deze herijking sluit ook aan bij de grotere zelfstandigheid van mensen in gewijzigde culturele en maatschappelijke verhoudingen'. (Regeerakkoord 1994)

Aan dergelijke hervormingen zijn echter ook gevaren verbonden. Een werkelijke vergroting van de keuzemogelijkheden in de sociale zekerheid zou gemakkelijk de solidariteit kunnen ondermijnen tussen mensen met een grote kans op een bepaald risico (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, overlijden partner) en mensen met een kleine kans. Bij deelname aan sociale-zekerheidsregelingen op basis van vrijwilligheid is het vermengen van horizontale en verticale solidariteit en het verhullen van de totale kosten immers niet mogelijk. De geschiedenis van de arbeidersonderlinges illustreert dat. De risicoselectie was daar zeer sterk. Mensen met een grote kans op het verlies van hun inkomsten werden geweerd (De Swaan 1989: 153). Wat voor de arbeidersonderlinges opgaat, geldt evengoed voor de particuliere verzekeraars. Zonder overheidssturing zullen zij naar hartelust de goede risico's verzekeren en de slechte uitsluiten. Het voornemen van het kabinet om de verantwoordelijkheden tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid te herijken, hebben dan ook niet geleid tot meer individuele keuzevrijheid. Zelfs bij de nieuwe regelingen voor de ziekte en arbeidsongeschiktheid is hiervan geen sprake. De verantwoordelijkheid wordt namelijk niet gedelegeerd aan individuen maar aan bedrijven. Bovendien vindt er geen volledige overdracht van verantwoordelijkheden plaats. Van een zinvolle spreiding van verantwoordelijkheid is pas sprake als aan twee voorwaarden is voldaan: 1. de betrokkenen moet over voldoende middelen beschikken om de toegewezen verantwoordelijkheid waar te maken, en 2. de betrokkene moet de vrijheid krijgen om de toegewezen verantwoordelijkheid naar eigen believen vorm te geven, de overheid moet dus indifferent staan ten opzichte van de keuzes van de betrokkenen.

Politieke hypocrisie

De afgelopen jaren is vaak de eigen verantwoordelijkheid vergroot zonder aan deze voorwaarden te voldoen. Zo kregen kleine bedrijven wel een malus voor elke werknemer die arbeidsongeschikt werd, maar waren de mogelijkheden vrijwel nihil om arbeidsongeschiktheid te voorkomen of binnen het bedrijf passend alternatief werk te vinden. Ook de tweede voorwaarde voor een volwassen spreiding van verantwoordelijkheid is zelden gerespecteerd. De afgelopen twintig jaar hebben de sociale partners een aantal maal aangeboden meer premies te betalen als daarmee bepaalde bezuinigingen op de sociale zekerheid konden worden voorkomen. Ondanks de met de mond beleden eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners heeft de regering zulke voorstellen telkens van de hand gewezen. De regering bleek helemaal niet indifferent te staan ten opzichte van de invulling die werd gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid. Of het doel nu is het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid of het verminderen van het medicijngebruik, telkens als het vergroten van het eigen risico niet leidt tot het gewenste gedrag reageren poli-

tici teleurgesteld. Om dan nog te spreken van gespreide verantwoordelijkheid is hypocriet. Als mensen uit eigen vrije wil besluiten enorm veel geld uit te trekken voor hun gezondheid, wat is daar dan mis mee? Het is misschien zelfs beter voor het milieu als mensen geld uitgeven aan dokters en medicijnen, in plaats van het te besteden aan verre vakanties.

Bij de meest recente kabinetsplannen voor de verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt gekoketteerd met het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid. Zij vertonen dan ook eenzelfde hypocrisie. Voorop staat dat de 'herijking van de verantwoordelijkheid' pas succesvol is als het ziekteverzuim en het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt teruggedrongen. Het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid is slechts een middel om werkgevers directer te confronteren met de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid (Regeerakkoord 1994). De eerste schattingen van de effecten van het vergroten van het eigen risico in de ziektewet, waarbij werkgevers afhankelijk van de grootte van het bedrijf de eerste twee of zes weken van de ziekte zelf voor hun rekening moeten nemen, werden dan ook met gejuich ontvangen. Er blijkt een verlaging van het ziekteverzuim te zijn opgetreden van 0,6 procent tot 4 procent.² Door het hele eerste jaar voor rekening te laten komen van de werkgever denkt het kabinet een nog grotere terugdringing van het ziekteverzuim te kunnen bewerkstelligen. Door werkgevers de mogelijkheid te bieden om het risico voor arbeidsongeschiktheid onder te brengen bij een particuliere verzekeraar of zelf te dragen en met behulp van premiedifferentiatie, hoopt de regering ook het arbeidsongeschiktheidsvolume drastisch terug te kunnen dringen.

Haagse bluf?

Afgezien van de constatering dat er van werkelijke vrijheid geen sprake is omdat de overheid niet onverschillig staat tegenover de verschillende gedragsopties, moet ook worden gesteld dat de positieve effecten op het arbeidsongeschiktheidsvolume om drie redenen beperkt zullen zijn. *Allereerst* omdat de financiële prikkels die uitgaan van de voorstellen van het kabinet voorlopig beperkt zullen blijven. Voor werkgevers is het namelijk zeer onaantrekkelijk om zich voor het afdekken van het risico van arbeidsongeschiktheid te wenden tot een particuliere verzekeraar. Particuliere verzekeraars zijn wettelijk verplicht om te werken volgens een kapitaaldekkingssysteem. Ze moeten premie heffen om kapitaal te vormen zodat aan toekomstige uitkeringsverplichtingen kan worden voldaan. De collectieve regeling voor arbeidsongeschiktheid

² Trouw, 14 februari 1995. N.B.: Omdat sommige bedrijven na de privatisering niet langer de moeite nemen om hun ziektegevallen door te geven is de betrouwbaarheid van dit cijfer natuurlijk wel twijfelachtig.

geschiktheid werkt echter met een omslagstelsel. De premie van de deelnemers wordt gebruikt om de huidige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te kunnen betalen. Schattingen laten zien dat voorlopig de premies op basis van een omslagstelsel ongeveer de helft goedkoper zijn dan op basis van een kapitaaldekkingssysteem. Van de mogelijkheid tot *opting out*, de mogelijkheid om uit de collectieve regeling te stappen, zullen dus weinig bedrijven gebruik maken. De nagestreefde positieve effecten blijven achterwege. Premiedifferentiatie, waarbij bedrijfstakken of zelfs individuele bedrijven meer premie betalen als er meer arbeidsongeschikten zijn, zal evenmin iets uithalen. De premiedifferentiatie werkt immers alleen voor nieuwe gevallen, waardoor de verschillen in premies komende tijd zeer marginaal zullen blijven. Het is dus geen financiële prikkel waarvan een grote gedragsverandering mag worden verwacht (Heij 1994).

Een *tweede* reden voor het temperen van de verwachtingen is dat zelfs als werkgevers meer geconfronteerd worden met de kosten van hoge arbeidsongeschiktheid, dit nog geen einde maakt aan de afwenteling van de kosten. Als er sprake is van premiedifferentiatie per bedrijfstak en als de premies na verloop van tijd uiteenlopen, blijft het probleem van collectieve actie namelijk gewoon bestaan. Het nadeel in de vorm van een hogere premie wordt verdeeld over alle werkgevers in de bedrijfstak, terwijl het voordeel, geen kosten voor het regelen van een alternatieve plek voor een gedeeltelijk arbeidsongeschikte, aan de individuele werkgever toevalt. Een sterke premiedifferentiatie per individueel bedrijf leidt daarentegen tot vergelijkbare problemen als met de bonus-malusregeling. De werkgever zal zich gestraft voelen voor een gang van zaken waar hij weinig invloed op uit kan oefenen. De oorzaak van de arbeidsongeschiktheid ligt immers vaak buiten het werk.

Een *derde* reden om het enthousiasme van het kabinet niet te delen, is de mogelijkheid dat het zichtbaar maken van de kosten van arbeidsongeschiktheid leidt tot ongewenste gedragsveranderingen. Zo is een ongewenst effect van de vergroting van het eigen risico in de ziektewet dat werkgevers bij de werving van personeel strenger letten op gezondheidsrisico's of meer gebruik maken van uitzendkrachten, die bij ziekte immers geen loon doorbetaald krijgen (Trouw 14 maart 1995).

Een paradoxale conclusie

Een volledig vrijwillige deelname aan sociale verzekering leidt vanzelf tot risicoselectie, met alle kwalijke gevolgen van dien voor de solidariteit die de verzorgingsstaat moet produceren. De huidige kabinetsplannen met betrekking tot de bovenminimale uitkeringen maken dan ook absoluut geen einde aan de overheidsverantwoordelijkheid voor deze regelingen. Zolang er nog een bepaalde mate van dwang aan te pas komt, is het noodzakelijk om de legiti-

teit van de aldus opgelegde solidariteit te behouden. Om de instemming van de deelnemers te bewerkstelligen, kunnen drie methodes worden gehanteerd: het versluieren van de bijdrage, het vermengen van altruïsme en eigenbelang en – tenslotte – het doen van een beroep doen op ‘paternalistisch altruïsme’.

In het begin van dit artikel stelde ik dat het garanderen van een sociaal minimum een taak van de verzorgingsstaat is die door alle deelnemers aan het debat wordt erkend. In eerste instantie leek deze breed gedeelde taak van de verzorgingsstaat geen rechtvaardiging te kunnen bieden voor de bovenminimale uitkeringen. Een stelsel zonder overheidsbemoeyenis met bovenminimale uitkeringen zal voor de organisatie van solidariteit vooral moeten vertrouwen op het paternalistisch altruïsme. De Angelsaksische ervaring leert echter dat wie louter daarop zijn kaarten zet, bedrogen uitkomt. Het eeuwige wantrouwen ten aanzien van ontvangers van uitkeringen (hebben ze het wel echt nodig, doen ze wel genoeg hun best om hun eigen boontjes te doppen?) leidt gemakkelijk tot een erosie van het sociale minimum. Overheidsbemoeyenis met de bovenminimale uitkeringen maakt het mogelijk om ook een beroep te blijven doen op de andere methodes om solidariteit tot stand te brengen. De paradoxale conclusie is dus dat voor het handhaven van een behoorlijk sociaal minimum op lange termijn bovenminimale uitkeringen noodzakelijk zijn.

Vruchtbare combinatie

Verdedigers van bestaande verzorgingsarrangementen wordt vaak verweten naïef te zijn. Mensen zijn niet van nature goed en dus moet je de kat niet op het spek binden, dat wil zeggen: de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik van sociale regelingen en fraude minimaliseren en mensen voldoende prikkels geven om zelf aan de slag te komen. Wie zich druk maakt om de houdbaarheid van de verzorgingsstaat op lange termijn kan de hervormers een soortgelijk verwijt maken. Juist wie ervan uitgaat dat de mens niet louter wordt geregeerd door vrome gevoelens moet zich twee keer bedenken voor hij de eerste twee mechanismen om solidariteit tot stand te brengen overboord gooit. Zowel het uit voorzorg versluieren van de bijdrage als het vermengen van eigenbelang en altruïsme zijn immers methoden om ook instemming met het stelsel te verwerven bij mensen die geen heiligen zijn. Het paternalistisch altruïsme steekt daar naïef bij af. Wie denkt dat er een stelsel tot stand kan worden gebracht waarin vrijwel alleen mensen die het echt nodig hebben en die het echt verdienen een uitkering krijgen, heeft naïeve voorstellingen over de maakbaarheid van de samenleving. Wie daarentegen hoopt dat de tevreden meerderheid de telkens terugkerende teleurstelling over het feit dat ook mensen die het minder verdienen een uitkering ontvangen nobel zal verwerken en zal blijven bijdragen aan de verzorgingsstaat, zweeft evenzeer met zijn hoofd tussen de wolken.

Voor een op termijn houdbare verzorgingsstaat is het nodig om een vrucht-

bare combinatie te smeden van de drie methoden om solidariteit. Een gedetailleerd stelsel vloeit uit deze combinatie van methodes nog niet voort. Dat is ook niet de pretentie geweest van deze kritische notities. Ik heb geprobeerd een begrippenkader te leveren waarmee voorgestelde ingrepen in de verzorgingsstaat kunnen worden beoordeeld in termen van de toekomstige legitimiteit van het stelsel. Door deze legitimiteit meer in het middelpunt van het debat te plaatsen, kan de verzorgingsstaat hopelijk zijn anorexia nervosa overwinnen.

Pieter Hilhorst is stafmedewerker van het politiek-cultureel centrum *De Balie* in Amsterdam

Literatuur

- BUCHANAN, J. & G. TULLOCK (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor
- ECONOMIST The, February 12th 1994
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- GALBRAITH, John Kenneth (1992), *The Culture of Contentment*, Boston
- HAVEN-SMITH, L. de, *Philosophical critiques of policy analysis: Lindblom, Habermas and the Great Society*, Gainesville
- HEIJ, Jan Jaap (1994), *De markt als panacee*. *Intermediair* 23 december 1994
- KERKHOFF, Patrick & Paul de BEER (1993), *Het debat over de sociale zekerheid: een tussenstand*, *In: Socialisme en Democratie* 50/9, pp. 374-384
- PRAAG B.M.S. van (1993), *De WAO: van surrealisme naar realisme*, *In: Economisch Statistische Berichten*, 16-6-1993
- REGEEERAKKOORD van het kabinet-Kok. *Keuzen voor de toekomst*
- RIJK, Mirjam de (1995), *38 leugens over de economie*, *In: De Groene Amsterdammer*, 22 februari 1995
- SOCIAAL CULTUREEL RAPPORT 1994 (1994), *Sociaal en Cultureel Planbureau*, Rijswijk
- SOCIALE NOTA 1995 (1994), *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*
- SWAAN, Abram de (1989), *Zorg en de Staat. welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam
- VISSER P.M. & D. MEINERS (1994), *De bijwerkingen van het bonus-malussysteem*, *In: Sociaal Maandblad Arbeid* 49/5, pp. 277-288
- VORDING Henk (1993), *Koppelingen in de sociale zekerheid. Van wetten en praktische bezwaren*. Amsterdam
- De BEER Paul (1993), *Het verdiende inkomen*, Houten

Is de bovenminimale sociale zekerheid op de toekomst voorbereid?

FRANS PENNING

De sociale zekerheid zoals we die nu kennen is in de laatste 110 jaar geleidelijk tot stand gekomen. In mijn andere bijdrage in deze bundel heb ik beschreven dat de Nederlandse sociale zekerheid in deze periode opgebouwd is op een aantal pijlers. Enerzijds is dat de pijler van de werknemersverzekeringen, waarvan de wettelijke invulling vooral door Bismarck geïnspireerd is. De andere pijler bestaat uit de volksverzekeringen, waarbij Beveridge als voorbeeld geldt; die pijler is na de Tweede Wereldoorlog opgericht. Ten derde is er een pijler met bijstandsuitkeringen tot stand gekomen. Ten slotte vermeld ik de aanvullende ouderdomspensioenen. Deze vormen een enigszins vreemde eend in de bijt, omdat deze pensioenen niet horen tot de collectieve wettelijke sociale zekerheid. Toch verdient deze vorm van sociale zekerheid hier ook bespreking, vanwege het belang en de omvang van dit type bovenminimale uitkeringen en omdat deze voor veel werknemers verplicht zijn. Ik behandel deze bij de eerste pijler, de bovenminimale sociale zekerheid.

Als we het hebben over de bovenminimale sociale zekerheid¹, praten we vooral over de eerste pijler, die van de werknemersverzekeringen, en over aanvullende pensioenen. De huidige werknemersverzekeringen en pensioenen gaan (impliciet) nog steeds uit van een bepaald type werknemer dat als volgt is te karakteriseren: iemand die vanaf het moment van het afsluiten van zijn opleiding tot zijn pensioen (of eventueel het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid) fulltime werkt. Met name in die situatie voorzien de werknemers-

verzekeringen in een adequate dekking: een ZW-, of WW-uitkering ter hoogte van 70 procent van het laatst verdiende loon.² Bij een fulltime baan is zo'n uitkering vaak een adequate compensatie van het inkomensverlies.³ Ook de berekening van aanvullende pensioenen is gebaseerd op een langjarige arbeidscarrière: veel pensioenreglementen kennen de bepaling dat na veertig jaar arbeid een pensioen ter hoogte van 70 procent van het laatst verdiende loon opgebouwd is.

Inmiddels is de samenleving in belangrijke mate veranderd en aan het veranderen. De vraag is daarom aan de orde of de sociale zekerheid nog wel aansluit bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Nu is deze probleemstelling erg ruim geformuleerd en moet nader bepaald worden wat we als de doelstelling zien van sociale zekerheid. Het is immers voor discussie vatbaar hoever de sociale zekerheid zich moet uitstrekken: wat immers te denken van de financiële gevolgen van misoogsten, aardbevingen, faillissementen, auto-ongelukken etc. Uitgangspunt voor mijn benadering is de gebruikelijke omschrijving van sociale zekerheid. Deze luidt dat sociale zekerheid een compensatie biedt voor inkomensderving en inkomstenkortingen, als deze buiten de eigen schuld van betrokkene liggen (Noordam 1994:21). Een belangrijke inperking van de vraagstelling ligt voorts in het thema van deze bundel: de bovenminimale sociale zekerheid. We hebben daarom te maken met sociale zekerheid als inkomensbron in gevallen waarin inkomen uit arbeid wegvalt. Met nieuwe sociale ontwikkelingen worden op de eerste plaats trends op de arbeidsmarkt bedoeld. Deze zal ik als eerste bespreken. Trends op de arbeidsmarkt moeten echter niet geïsoleerd worden gezien. Bij sociale zekerheid gaat het immers om enerzijds de verzekerde risico's, maar anderzijds ook om de verzekerde personen. Het is van belang om na te gaan welke trends relevant

¹ Onder minimumuitkeringen (als tegenpool van de bovenminimale uitkeringen versta ik die uitkeringsregelingen die voorzien in een inkomen ter hoogte van 70 tot 100 procent van het sociale minimum, afhankelijk van de leefsituatie. Deze uitkeringen geven per definitie een minimumuitkering. Onder de bovenminimale uitkeringen versta ik die inkomensvoorzieningen die een relatie hebben met het eerder verdiende loon. Deze uitkeringen kunnen overigens in bepaalde gevallen in feite onder het sociale minimum liggen. Toch kan ook in die gevallen de term *boven minimaal* worden gehanteerd, omdat deze uitkering betaald wordt ongeacht het inkomen van de persoon met wie betrokkene samenwoont.

² De WAO-uitkering hoort ook in dit rijtje, maar hier ligt het wat moeilijker: enerzijds omdat de zeventig-procentnorm slecht bij volledige arbeidsongeschiktheid geldt; anderzijds vanwege de effecten van het 'WAO-gat'.

³ Soms niet, namelijk als een werknemer niet (veel) meer dan het minimumloon verdient en de financiële verantwoordelijkheid heeft voor een partner. Voor die situatie is in Nederland een oplossing gevonden in de Toeslagenwet.

zijn voor de verzekerden in de bovenminimale sociale zekerheid. Met name is relevant of er veranderingen zijn in de categorie personen die afhankelijk zijn van het loon dat iemand anders uit arbeid verdient. We denken bijvoorbeeld aan (gehuwde) vrouwen die geen of weinig eigen inkomen uit arbeid hebben. Veranderingen in samenlevingsvormen en echtscheidingspatronen zijn daarom van belang voor de rol die bovenminimale sociale zekerheid kan spelen. Dit type veranderingen wordt verderop behandeld. Tenslotte zal ik ingaan op de vraag hoe de sociale zekerheid op deze ontwikkelingen moet reageren.

Veranderingen op het gebied van de arbeid

Op het terrein van de arbeidsmarkt zijn er belangrijke veranderingen. Een *eerste* ontwikkeling is dat naast de fulltime werknemer met een vast contract, er verschillende andere typen arbeidsrelaties zijn ontstaan. Zo zijn er werknemers gekomen die geen vast fulltime dienstverband meer hebben met hun werkgever. Daarvan bestaan er verschillende categorieën. Het minst afwijkend van de reguliere arbeidsovereenkomsten zijn de tijdelijke dienstverbanden. Een tweede categorie vormen oproepkrachten. Daarnaast is er een variant van werknemers, die niet in dienst zijn van de persoon of organisatie waarvoor ze feitelijk werkzaam zijn. Voorbeelden zijn uitzendkrachten. Soms hebben mensen ook geen arbeidscontract met de persoon met wie ze werken, zoals freelancers en personen die werken op kostendeclaraties.

Een *tweede* ontwikkeling is dat het steeds vaker voorkomt dat werknemers geen levenslange loopbaan meer hebben. Dit wordt met name veroorzaakt omdat er steeds meer vrouwen tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, en deze vrouwen kennen vaak onderbrekingen van hun arbeidscarrière in verband met het opvoeden van kinderen. Maar ook steeds meer mannen hebben moeite om vast werk te vinden of te behouden. In deze sfeer ligt overigens ook het risico – dat zich steeds meer voordoet – dat mensen helemaal geen vast werk meer vinden tijdens hun hele loopbaan, en uitsluitend met kortlopende contractjes of uitzendwerk te maken hebben.

Een *derde* ontwikkeling is dat in toenemende mate werknemers (zich verplicht zien om) hun arbeid (te) onderbreken om voor een ander te zorgen, voor een ziek kind, voor een zieke partner, of voor hun ouders in hun laatste levensfase.

Een *vierde* ontwikkeling is dat er een groeiende behoefte is om zelf te bepalen wanneer men vrije tijd opneemt: vervroegd met pensioen, sabbatsjaar, etc.

We zullen deze hoofdontwikkelingen achtereenvolgens bespreken.

Nieuwe typen arbeidsrelaties

De jaren negentig worden gekenmerkt door een belangrijke vergroting van de concurrentiedrang van ondernemingen, vooral ten gevolge van de toenemende internationalisering. Ondernemingen proberen hun kosten tot het uiterste terug te dringen. Een uitingsvorm hiervan is de opkomst van de zogenaamde flexibele onderneming. In de flexibele onderneming heeft nog slechts een kleine staf van werknemers een vast dienstverband. Dit is de kern van het personeel, die bestaat uit mensen met kennis en vaardigheden die zo vitaal zijn dat de werkgever deze niet kan inkopen, maar 'in huis' moet hebben. Daarbuiten maakt de onderneming gebruik van flexibele arbeidskrachten. Deze worden alleen voor die omvang ingehuurd waarin ze nodig zijn. In deze sfeer werken bijvoorbeeld werknemers via onderaannemers voor de flexibele onderneming; deze werknemers hebben geen arbeidsovereenkomst met de flexibele onderneming. Ook oproepkrachten, freelancers, uitzendkrachten, thuiswerkers en werknemers met tijdelijke contracten kunnen in de gelederen van de flexibele arbeidskrachten opgenomen worden. Kleine werkgevers gaan op hun manier met deze trends mee, ook in de non-profitsector. Daar zien we ook een groei in de freelance- en kostendeclaratiecontracten.

Kenmerk van oproepcontracten is dat niet van tevoren is vastgelegd voor hoeveel uren een werknemer opgeroepen zal worden om te komen werken. Daarbij zijn er verschillende varianten: het kan voorkomen dat werknemers een minimumaantal uren per week gegarandeerd wordt dat ze kunnen werken. Het is ook mogelijk dat zo'n garantie er niet is (een nulurencontract) en betrokkene in een bepaalde week helemaal geen werk wordt aangeboden. De werknemer heeft alleen recht op loon over het aantal uren dat wordt aangeboden en alleen in het geval van een contract met een minimumaantal uren is er een gegarandeerd minimuminkomen. Oproepcontracten zijn vaak arbeidsovereenkomsten, maar niet altijd.

Een categorie contracten die in sommige bedrijfstakken een belangrijke rol is gaan spelen is die van freelance- contracten. Freelancers zijn mensen die een taak uitvoeren voor een ander, terwijl ze niet onderworpen zijn aan de gezagsverhouding van die ander (terwijl werknemers dat wel zijn). Ze hoeven er, met andere woorden, alleen maar voor te zorgen dat het afgesproken product geleverd wordt, maar ze kunnen zelf bepalen wanneer en met of door wie ze de taak laten voorbereiden of verrichten.

Thuiswerkers hebben soms een arbeidsovereenkomst en soms niet, afhankelijk van de vraag of er een gezagsverhouding bestaat met de onderneming. Uitzendkrachten hebben in de regel een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau; ze hebben geen arbeidsovereenkomst met de inlener.

De hier aangeduide contracten worden, vanaf de jaren '80 in sterk toenemende mate, aangeboden door werkgevers omdat ze hun arbeidskosten zo

laag mogelijk willen houden. Werkgevers hoeven immers geen loon te betalen over uren dat er geen werk is voor zo'n werknemer. Er zit daarom een ongunstige kant aan dit type contracten: werknemers worden afhankelijker van hun werkgever of van de sociale zekerheid.

Anderzijds moet onderkend worden dat sommige werknemers belangrijke voordelen in dit type contracten zien. Dit zal vooral voorkomen als de werknemers naast hun baan nog andere omvangrijke taken hebben, zoals studie of zorgtaken in het gezin. Een volledige baan kan daarmee moeilijk te combineren zijn. Ofschoon bij oproepcontracten het in beginsel de werkgever is die vaststelt wanneer er werk is, kan in bepaalde vormen daarvan ook de werknemer zelf bepalen of hij of zij een bepaalde taak op zich wil nemen. Dit gaat in ieder geval eenvoudiger dan bij werknemers met een vast dienstverband. Ook voor thuiswerkers is het vaak gunstiger om hun werk thuis uit te kunnen voeren; ze zijn vaak alleen in staat aan het arbeidsproces deel te nemen als ze hun arbeidsplek in eigen huis hebben.

Geen levenslange arbeidsloopbaan

Werknemersverzekeringen en pensioenen zijn gebaseerd op perioden van betaalde arbeid. Het komt echter steeds meer voor dat mensen slechts zeer geleidelijk het arbeidsproces inrollen. Zo is het mogelijk dat iemand na zijn of haar afstuderen eerst een paar jaar vrijwilligerswerk verricht, dan een paar jaar ongeschoold werk verricht, eventueel een kind krijgt, dan omgeschoold wordt, vervolgens weer een baan krijgt, misschien weer een periode werkloos is, en daarna pas in een baan rolt die past bij zijn of haar opleiding, een 'echte baan'. Zo'n carrière leidt tot belangrijke tekorten bij het opbouwen van pensioenrechten. Ook is de kans groter, nu de aanvang van de echte baan opgeschoven wordt, dat iemand aan een bepaald gebrek of ziekte gaat lijden (al of niet verborgen), hetgeen nadelig is om aan een baan te komen of om verzekerd te zijn voor ZW en WAO als men een 'echte baan' krijgt. In een andere variant, als deze persoon niet toekomt aan de 'echte' baan, maar juist daaraan voorafgaand arbeidsongeschikt wordt, dan is hij of zij niet beschermd voor de ZW of WAO.

Vrouwen die kinderen krijgen onderbreken vaak hun loopbaan voor een aantal jaren, hetgeen hen een pensioengat oplevert. Zo'n onderbreking werkt tevens door in de beloning van de latere werkactiviteiten, waardoor zij ook indirect lagere uitkeringen en pensioen zullen verwerven. Ook is voor de Werkloosheidswet de onderbreking van de werkzaamheden vanwege het opvoeden van kinderen slechts beperkt gecompenseerd.⁴

⁴ Namelijk slechts gedurende de eerste zes levensjaren van de kinderen volledig, en de jaren tussen het zesde en twaalfde jaar voor de helft; deze jaren moeten in de laatste vijf jaar voor het intreden van de werkloosheid liggen.

Zorgtaken

De aandacht voor het verschijnsel dat werknemers geen arbeid kunnen verrichten vanwege zorgtaken is vrij recent en hangt voor een belangrijk deel samen met het feit dat het aandeel van vrouwen in het arbeidsproces belangrijk toegenomen is. Als we onderkennen dat in de toekomst er meer zorgbehoevende bejaarde ouders zullen zijn (de vergrijzing, bovendien worden mensen steeds ouder) terwijl de bezuinigingen alleen maar zullen toenemen, dan kan verwacht worden dat het nog vaker voor zal komen dat werknemers een kortere of langere periode verlof willen opnemen om voor iemand te zorgen. Een andere behoefte die steeds vaker gevoeld wordt, is dat mensen verlofdagen op (zeer) korte termijn willen opnemen (bijvoorbeeld in verband met een ziek kind) en voor slechts een paar dagen.

Bij deze verlofperiodes gaat het enerzijds om regelingen die voorzien in een inkomen voor deze perioden en anderzijds om de vraag of mensen verzekerd kunnen zijn gedurende deze perioden voor risico's als werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

Behoeft om zelf te bepalen wanneer men niet (meer) werkt

Bij de behoefte om zelf te bepalen wanneer men niet werkt gaat het soms om elementen die wellicht een wat modieus karakter hebben, zoals 'baaldagen'. Een belangrijker categorie is de behoefte om ruim vóór de wettelijke pensioenleeftijd met werken te kunnen ophouden. Op dit moment voorzien vut-regelingen nog vaak in de mogelijkheid om een paar jaar vóór het 65ste jaar met werken op te houden. De algemene verwachting is echter dat de vut-regelingen in de huidige vorm over niet al te lange tijd een zeldzaamheid zullen zijn.

In een eerdere levensfase kan een werknemer behoefte hebben aan scholingsverlof, bijvoorbeeld in de vorm van een sabbatsjaar. Een jaar verlof om de partner te vergezellen bij een stage in een ver buitenland of om een wereldreis te maken hoort ook tot moderne wensen. Ook in deze gevallen geldt het onderscheid tussen enerzijds regelingen die voorzien in een inkomen voor deze perioden en anderzijds de vraag of mensen verzekerd kunnen zijn gedurende deze perioden voor risico's als werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

Veranderingen in de leefvormen

De traditionele sociale zekerheid is vooral toegesneden op een situatie, waarin er sprake is van hetzij een individu hetzij van mensen die gehuwd zijn. Met relaties die veel minder gemakkelijk in formele criteria zijn aan te geven, heeft de sociale zekerheid grote problemen. Nu doen die problemen zich vooral

voor bij minimumuitkeringen, zoals de bijstand en de AOW; de bovenminimale uitkeringen zijn in hoge mate geïndividualiseerd. Omdat minimumuitkeringen niet het onderwerp van deze bundel vormen is de problematiek van deze uitkeringen hooguit van belang in verband met interacties van bovenminimale uitkeringen en aanvullende pensioenen met minimumuitkeringen, zoals de Toeslagenwet en de AOW.

We willen hier echter ingaan op twee andere aspecten. Enerzijds is dat het thema van de veranderde samenlevingspatronen: is er nog behoefte aan een nabestaandenpensioen? Anderzijds is in verband met de nieuwe leefvormen relevant of er een voorziening nodig is in gevallen waarin de relatie tot een einde komt anders dan door overlijden. Het gaat hier om de vraag of mensen die nu aangewezen zijn op een minimumbehoefte-uitkering zoals de bijstand, in een bovenminimale voorziening opgenomen kunnen worden.

De noodzaak voor een voorziening voor nabestaanden

Nabestaandenuitkeringen zijn in het verleden ingesteld om het inkomensverlies te compenseren dat optrad als gevolg van het overlijden van de kostwinner, de gehuwde man of vader. In het kader van deze bijdrage spreek ik over nabestaandenuitkeringen als onderdeel van aanvullende pensioenen.

Als gevolg van de gelijke-behandelingsregelingen is in sommige pensioenreglementen de personenkring van de nabestaandenuitkeringen uitgebreid tot weduwnaars. Daarnaast stellen pensioenreglementen steeds vaker ook nabestaandenuitkeringen open voor ongehuwd samenwonenden, maar dan meestal alleen op bepaalde voorwaarden, zoals de aanwezigheid van een notarieel verleden samenlevingscontract. Terwijl hiermee de personenkring uitgebreid wordt van de bovenwettelijke nabestaandenuitkeringen, valt anderzijds de ontwikkeling te signaleren dat een groeiend aantal mensen geen behoefte meer heeft aan een nabestaandenpensioen. Als beide partners in een samenlevingsverband een eigen inkomen hebben waar ieder zelfstandig van kan leven, dan is, afgezien van wellicht een overbruggingsregeling, een nabestaandenpensioen niet meer nodig voor de partner⁵. Deze situatie bestaat weliswaar nog niet voor iedereen, maar het is goed om er nu al op in te gaan, omdat de huidige regeling tot een weinig doelmatige toedeling van uitkerings- en pensioengelden leidt. Het komt immers steeds vaker voor dat de nabestaande nauwelijks of geen inkomensverlies lijdt door het overlijden van de partner. Bovendien moeten in het huidige stelsel ook mensen premies betalen die geen partner hebben. Nu heeft de wetgever hierop gereageerd door in de Pensioen- en Spaarfondsenwet de bepaling op te nemen dat in het jaar 2000 aan iedere deelnemer aan een pensioenregeling waarin wordt voorzien in een weduwen-

⁵ We laten hier de positie van de kinderen buiten beschouwing.

of weduwnaarspensioen, de keuzemogelijkheid moet worden geboden tussen een verzekering voor een nabestaandenpensioen en een verhoogd of eerder ingaand ouderdompensioen. Wel is nog van belang hoe de pensioenfonds deze verplichting gaan nakomen.

Deze ontwikkeling en de besproken benadering door de wetgever gaan in sterke mate uit van een versterking van de mogelijkheid om een eigen keuze te maken in de sociale zekerheid, en sluit dan ook goed aan bij de individualiseringstrends in de samenleving. De effecten van een bepaalde keuze liggen nu echter vooral op individueel niveau en dan nog eenzijdig bij de consequenties voor het ouderdompensioen. We zullen in de volgende paragraaf ingaan op de vraag of de gelden die vrijkomen als iemand afstand doet van verzekering voor een nabestaandenuitkering, niet op een ander vlak ingezet kunnen worden.

Eindigen van relaties anders dan door overliden

Het tweede onderdeel dat in de beschrijving van de actuele ontwikkelingen relevant is betreft de regeling voor personen die eerst samenwonen en van wie de relatie tot een einde komt, terwijl één van de partners geen eigen inkomen (uit arbeid) heeft. Het huidige stelsel gaat uit van alimentatieregelingen en, bij gebreke aan een voldoende inkomen, bijstand.

Beide onderdelen, alimentatie en bijstand, hebben problematische kanten. De alimentatie, omdat deze een als afhankelijk ervaren relatie met de ex-partner in stand houdt. Inmiddels is de duur van alimentatie wettelijk begrensd tot twaalf jaar, maar dat doet weinig af aan het gegeven dat velen moeite hebben met deze afhankelijkheidsrelatie. De bijstand is omstreden in verband met de voorwaarden die met deze inkomensvoorziening verbonden zijn (Holtmaat 1992).

Het feit dat steeds vaker relaties eindigen door echtscheiding of door 'uitgaan' en dat er een toenemende behoefte bestaat om dan niet langer van elkaar afhankelijk te zijn en ook niet terug te vallen in armoede, maakt dat deze ontwikkeling hier vermeld is.

Bovenminimale sociale zekerheid en nieuwe risico's

Hierboven hebben we een aantal ontwikkelingen geschetst. In deze paragraaf willen we ingaan op de vraag, hoe de sociale zekerheid hierop moet reageren. Ten eerste komt aan de orde op welk type risico de bovenminimale sociale zekerheid (inclusief de buitenwettelijke) wel en niet kan reageren. Daarna zullen we ingaan op de vraag, hoe op welke risico's gereageerd moet worden (de materiële werkingssfeer). Ten derde zullen we ingaan op de vraag, of er veranderingen nodig zijn ten aanzien van de personenkring (personele werkingssfeer). Ten slotte komen we op de vraag, of de voorge-

stelde oplossingen consequenties hebben voor het stelsel van sociale zekerheid in het algemeen.

De (on)mogelijkheden van de sociale zekerheid

Alvorens in te gaan op de nieuwe ontwikkelingen is het belangrijk om enige aandacht te besteden aan de spanningen die het huidige stelsel van sociale zekerheid kent.

De risico's zoals verzekerd in de wettelijke sociale zekerheid die we tot dusver kennen, zijn zo geformuleerd dat de verzekerde in beginsel geen invloed heeft op het intreden van het risico (het moet bijvoorbeeld gaan om arbeidsongeschiktheid die vastgesteld is door een arts, of om werkloosheid als gevolg van arbeidsurenverlies dat niet te voorkomen is).⁶ Met andere woorden: in de traditionele sociale zekerheid is getracht door middel van formeel-juridische criteria de keuzemogelijkheden voor werknemers zo klein mogelijk te houden. De achtergrond van deze benadering is dat het stelsel bij een belangrijke keuzevrijheid tot een te groot gebruik van uitkeringen zou leiden.⁷ Deze benadering vinden we ook terug bij private verzekeringen (zie bijv.: Bekkering 1994: hfdst 2), waar de risico's zodanig gedefinieerd worden dat mensen geen invloed kunnen hebben op het intreden ervan. Waar zo'n invloed wel mogelijk is (of waar de controle niet sterk genoeg is of kan zijn) raakt een verzekeringsstelsel in de problemen, of zelfs in diskrediet.

Voor een belangrijk gedeelte is de kritiek die op dit moment gegeven wordt op de bestaande sociale zekerheid (zoals door de Parlementaire Enquêtecommissie), het gevolg van een gebruik van uitkeringen dat niet meer volgens de oorspronkelijke doelstellingen van de wet is. Zo luidt de kritiek dat WAO-uitkeringen een rol hebben vervuld bij het opvangen van overtollig geworden werknemers. Of en op welke schaal dit overigens precies heeft plaatsgevonden is niet met zekerheid te zeggen, maar het is een factor waaraan in de discussie niet voorbij kan worden gegaan. Een ander voorbeeld is de WW. De WW reageert erg flexibel op veranderingen in arbeidspatronen (zoals het aantal arbeidsuren dat iemand per week werkt). Tot de wijziging die per maart 1995 inging, gold als regel dat als een werknemer 26 weken in een periode van 52 weken had gewerkt, een recht op WW bestond als de werknemer vervolgens vijf arbeidsuren (ten opzichte van het gemiddelde in de voorafgaande weken) verloor. Het was niet moeilijk voor bijvoorbeeld een uitzendkracht om ge-

⁶ Daarnaast is het wel mogelijk dat sancties opgelegd worden als iemand aan de ontstaansvoorwaarden van het recht voldoet, maar overigens tekort geschoten is. Als een werknemer bijvoorbeeld een WW-uitkering aanvraagt, nadat hij of zij ontslag heeft genomen, kan uitkering geheel of gedeeltelijk geweigerd worden.

⁷ Zie over de eigenschappen van verzekerbare sociale risico's: Holtmaat 1992: 121-144.

bruik te maken van dit soort regelingen. De WW is mede als gevolg van dit type gebruik gewijzigd. Voortaan moet men 26 weken in een periode van 39 weken gewerkt hebben en bovendien geldt een verandering ten aanzien van de hoogte van de uitkering. De hoogte van de uitkering is slechts 70 procent van het minimumloon als men niet ook in vier jaar (liggende in het tijdvak van de laatste vijf jaar) gewerkt heeft. Zo'n wijziging heeft uiteraard ook gevolgen voor andere categorieën werknemers, die de lengte van hun contract niet kunnen beïnvloeden.

Werkgeversperspectief

Ofschoon de sociale zekerheid uitgaat van individuele werknemers die uitkering aanvragen, is het zinvol om sociale zekerheid ook te bezien vanuit het gebruik dat werkgevers er van maken. Zo zijn er ook uitzendbureaus en werkgevers die oproepkrachten in dienst hebben die een 'creatief' gebruik van de regeling maakten.

Zulk gebruik dient niet zozeer vanuit een morele invalshoek bekeken te worden, maar meer vanuit een pragmatische. In sommige sectoren speelt de sociale zekerheid immers al van oudsher een belangrijke rol om die sector in moeilijke tijden te steunen, zoals bij het vorstverlet in de bouw. Als die 'samenwerking' er niet meer zou zijn, zou het sommige bedrijven onmogelijk zijn om voort te blijven bestaan. Wel is het belangrijk voor het toestaan van zo'n steun, dat formele criteria geformuleerd worden om het beroep op sociale zekerheid beperkt te houden. Zo is vorstverlet te definiëren door middel van temperaturen.⁸ Daarnaast is relevant op welk niveau de kosten gedragen worden. In de WW is de hoogte van de premie van de eerste acht weken van de werkloosheid verschillend per bedrijfstak, zodat het gebruik van de WW voor vorstverlet meetelt in de hoogte van de premie in de bouwsector. Zo'n koppeling van premie en prestatie aan een bepaalde sector ontbreekt echter als het gaat om het urenverlies van bijvoorbeeld uitzendkrachten, zodat hier wel problematisch gebruik van de WW kan ontstaan. Datzelfde geldt ook bij gebruik van WW ter compensatie van urenverlies door oproepcontracten. Indien er wel keuzemogelijkheden worden toegelaten in de collectieve sociale zekerheid, terwijl toetsing daarvan moeilijk of arbeidsintensief is, leidt dit tot uitholling van het stelsel. Dit is het geval, ongeacht de motieven voor en de waardering van die keuzevrijheid. Dit geldt zowel voor het gebruik van de sociale zekerheid door werkgevers als door werknemers.

⁸ Soms kan de keuzemogelijkheid ook worden toegelaten uit bepaalde motieven, zoals het recht op ziekgeld bij zwangerschap en kinderbijslag. Die situaties kunnen voor lief worden genomen, omdat verwacht mag worden dat het besluit om een kind te nemen niet gebeurt met het oog op ziekgeld of kinderbijslag.

Combinatie van sparen en verzekeren

Het begrip *risico* in sociale verzekeringen houdt in dat het moet gaan om een gebeurtenis waarop de verzekerde zelf weinig of geen invloed kan uitoefenen. Bij nadere beschouwing valt in de eerste plaats op dat veel van de geschetste ontwikkelingen op het terrein van de leefvormen verband houden met bepaalde *wensen* van werknemers: baaldagen, calamiteitenverlof, scholingsverlof of vervroegd uittreden. Vanzelfsprekend zijn keuzes lang niet altijd vrij in absolute zin. Soms zal een werknemer zich in belangrijke mate gedwongen voelen een bepaalde beslissing te nemen en soms zal hij of zij zelfs van overmacht spreken. Toch is hier sprake van keuzevrijheid, omdat niet vaststaat waarom juist deze werknemer een beroep wil doen op verzorgingsverlof. Waarom niet de zus, de broer of de partner of een professionele instantie? Vandaar dat de collectieve sociale verzekeringen minder geschikt zijn om een inkomensbron te vormen gedurende deze perioden. In plaats daarvan zijn er regelingen denkbaar die dit type keuzemogelijkheden reguleren. Deze regelingen moeten degene die een keuzemogelijkheid heeft een afweging laten maken tussen het al of niet een beroep doen op een uitkering. Daarvoor is het van belang dat het niveau waarop risicoverevening plaatsvindt (de financiering van de uitkeringen) ook het niveau is waarop de verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt (bijvoorbeeld nationaal, bedrijfstak, werkgever of verzekeraar). Als er namelijk verschillen zijn in niveaus waarop de uitvoering en financiering plaatsvindt, dan ontstaat het probleem van het afschuiven van verantwoordelijkheden (Sociaal-Economische Raad 1994, Bekkering 1994: 8).

Gewenst is een methode om een voorziening te creëren voor de hier geschetste risico's, die past bij de kenmerken van de hier geschetste wensen. Zo'n methode zou er uit kunnen bestaan dat het niet-gebruik van een bepaalde regeling op een bepaald moment beloond wordt, door een veel hoger bedrag toe te kennen als pas op een veel later moment om het gespaarde bedrag wordt gevraagd. Zo'n opzet kan uitgewerkt worden in een regeling die een combinatie van een spaarregeling en een verzekering inhoudt; een voorbeeld zagen we hierboven bij de toekomstige mogelijkheid om geen gebruik te maken van een verzekering voor een nabestaandenpensioen: zo'n afstand kan leiden tot een hoger ouderdompensioen. We zullen hierna deze benadering uitwerken bij de verschillende risico's.

De dekking

Het is nuttig een onderscheid te maken tussen de type risico's die hierboven vermeld zijn. Ten *eerste* gaat het om risico's die te maken hebben met de wens de arbeidsovereenkomst al vóór de pensioenleeftijd te beëindigen (vut) of langdurig te onderbreken (langer dan drie maanden), bijvoorbeeld voor scho-

lingsverlof of langdurige vakantie. Ten *tweede* gaat het om risico's die optreden tijdens het dienstverband met een werkgever en die een kort verlof inhouden (korter dan drie maanden), bijvoorbeeld om een verwant te verzorgen, of om scholing te volgen of in geval van een calamiteit. Ten *derde* gaat het hier om risico's die samenhangen met de leefsituatie, zoals de inkomensvoorziening na echtscheiding.⁹

Bij de risico's van deze categorie kan de huidige sociale zekerheid moeilijk een inkomensbron vormen. Het risico is immers niet in objectieve termen te definiëren, die onafhankelijk zijn van de wil van betrokkene. Zoals gezegd is het belangrijk om de verantwoordelijkheid voor de beslissingen over en de uitvoering van een regeling zo dicht mogelijk op het niveau te leggen dat de gelden opbrengt. Zo kan er een fonds worden ingesteld voor dit type risico, waarbij de verantwoordelijkheid gelegd wordt bij de sociale partners op bedrijfstakniveau. Deze kunnen een spaarregeling voor werknemers instellen. Deze mogelijkheid kan op bedrijfstakniveau in cao's geregeld worden. Een reden om voor een fonds te kiezen is dat het niet goed is om dit type regelingen afhankelijk te laten zijn van beslissingen van een werkgever. Het gaat immers om een lange-termijnverplichting.

Het is ook denkbaar dat werknemers zelf op individuele of collectieve basis een voorziening treffen, bijvoorbeeld spaarregelingen bij een particuliere maatschappij. Een belangrijk argument om te kiezen voor een regeling op *bedrijfstakniveau* (geregeld in cao's) is echter dat werkgevers hierbij betrokken worden bij zo'n fonds (hetgeen ook inhoudt dat ze meebetalen en meebeslissen) omdat zij ook belang kunnen hebben bij dit type voorzieningen, zoals vut of scholingsverlof.

Een spaarregeling op deze wijze opgezet verschilt in belangrijke mate van de huidige vut-regeling. De huidige regeling houdt namelijk in dat mensen meebetalen voor een regeling waar ze zelf later waarschijnlijk geen profijt van kunnen hebben. Het trekt eigenlijk een te zware wissel op mensen als ze moeten bijdragen aan een stelsel, terwijl het zeer onzeker is dat de betreffende voorziening nog bestaat als zij zelf er een beroep op willen doen.

Een spaarfonds voor de andere typen risico's, zoals scholing, kan eveneens bij cao (en wellicht ook bij wet) geregeld worden. In sommige bedrijfstakken bestaan al scholingsfondsen, maar fondsen voor een '*sabbatical*' verlof komen nog weinig voor. Deze vorm zou verder uitgebreid moeten worden, en wellicht ook van wettelijke garanties moeten worden voorzien.

⁹ De term *risico's* heeft in de sociale zekerheid soms een ruime strekking, waardoor ook ouderdom als risico wordt gezien, terwijl dit een voorspelbaar verschijnsel is. We zullen dit gebruik hier voortzetten en daarom er van afzien om *risico's* steeds tussen aanhalingstekens te zetten.

Een voorbeeld van een algemeen scholingsfonds zien we in Frankrijk, waar werkgevers een bepaald percentage over de loonsom in een scholingsfonds moeten storten. Het voordeel van een fonds is, dat dit het mogelijk maakt om ook rechten op scholing te formuleren die niet direct samenhangen met het werkgeversbelang. Dit schermt de werknemer een beetje af van de werkgever.

Verzekering tijdens verlof

Een afzonderlijke vraag is of de huidige sociale verzekeringen tijdens deze situaties betrokkenen blijven verzekeren. Bij de vervroegde uittreding is er in principe geen probleem, als aangesloten wordt bij de wijze waarop de huidige vut-ters verzekerd zijn. De huidige sociale zekerheid is al afgestemd op vut-ters. Voor het geval van een tussentijdse onderbreking zoals bij scholing of langdurig verlof om andere redenen is wel speciale aandacht nodig. Als iemand voor deze doeleinden ontslag neemt dan is de bescherming van de werknemersverzekeringen immers gering.

Zo bestaan, ook indien de spaarfondsen die we hier voorstellen de werkgever in staat stellen om het loon door te betalen, nog problemen met de verzekeringen. De ZW bepaalt immers dat men slechts verzekerd is op de dagen dat men arbeid verricht. De uitzonderingen op deze regel zijn beperkt; voor (studie)verlof is deze een maand. Op dit moment overweegt de wetgever een uitbreiding met drie maanden (Zie het (verdeelde) advies hierover van de Sociale Verzekeringsraad 1994). Ook dit voorstel schiet nog tekort bij langdurig verlof.

De WW kent, zoals al besproken is, referte-eisen en regels voor de berekening van het arbeidsurenverlies die geen rekening houden met dit type verloven. De werknemersverzekeringen kennen slechts zeer beperkte mogelijkheden voor vrijwillige verzekering. Deze zouden uitgebreid kunnen worden. Daar is echter wetswijziging voor nodig. Een ander aspect is de pensioenvoorziening tijdens perioden van onbetaald verlof. Deze is nu ook nog niet of slecht geregeld. Op deze terreinen zou de huidige regeling aangepast moeten worden.

Ik ga er bij verzekering voor de werknemersverzekeringen en pensioenen tijdens de perioden van langdurig verlof wel vanuit dat hiervoor premies betaald moeten worden door de verzekerde. Omdat het inkomen in deze periode vaak lager zal zijn dan tijdens perioden van werk, kan dit een probleem zijn. Ook in ander opzicht is het lager inkomen tijdens de onderbrekingsperiode een probleem. Stel dat men in de onderbrekingsperiode ook verzekerd zou zijn, dan geldt het inkomen in deze periode als referteloon voor de berekening van de hoogte van de uitkering. Dit kan nadelige inkomenseffecten hebben en daarom valt er veel voor te zeggen om uit te gaan van het verdiende loon voorafgaand aan het verlof.

Kinderen

In de categorie van langdurig verlof hoort ook het onderbreken van het arbeidsproces om kinderen op te voeden. Deze situatie verschilt van de voorafgaande type verloven, omdat dit type onderbrekingen zich (op dit moment) veel dwingender en frequenter voordoet, en bovendien vooral een bepaalde groep raakt (te weten jonge vrouwen), dan bij andere typen van onderbrekingen het geval is. Aangezien de perioden in het begin van de beroeps carrière vallen, kunnen de betreffende werknemers nog weinig gespaard hebben voor dit doel. Daarom moet hier een andere oplossing worden gekozen.

Het zou een goede zaak zijn als men tijdens zo'n opvoedingsperiode ook verzekerd is voor werknemersverzekeringen en pensioen. In Duitsland bestaat in de wettelijke pensioen- en arbeidsongeschiktheidsverzekering (de '*Rentenversicherung*') die een loongerelateerd pensioen biedt, een toerekening van een bepaalde periode van het opvoeden van kinderen voor het voldoen aan de verzekeringsvoorwaarden en de bepaling van de hoogte van de pensioenen. Deze toerekening is voor drie jaar gratis. In Duitsland wordt deze regeling bekritiseerd omdat ze slechts voor een korte duur geldt. Qua idee is het echter nieuw voor de Nederlandse aanvullende pensioenen.

Kortdurend verlof

Bij het kortdurend verlof is soms sprake van situaties waarin de werknemer voor zichzelf weinig ruimte ziet om een andere beslissing te nemen dan om verlof te nemen, bijvoorbeeld om een hulpbehoevende verwant te gaan verzorgen. De werknemer kan deze situatie vaak niet voorzien, dus het is niet mogelijk om er voor te sparen. Bovendien zullen het vaak, bij de huidige rolverdelingen, vrouwen zijn die zo'n zorgtaak op zich nemen. Het is daarom niet redelijk om ook in deze gevallen verlofmogelijkheden afhankelijk te maken van het spaarsaldo van individuen. Aan de andere kant kunnen we het risico ook niet zo maar bij werkgevers leggen, omdat in dat geval het gevaar bestaat dat bepaalde groepen werknemers onaantrekkelijk voor werkgevers worden of in hun carrière geschaad worden. Voorts kan worden vastgesteld dat het bij dit type risico's niet uitsluitend gaat om een inkomensvoorziening, maar ook om de arbeidskracht zelf: als een werknemer om half negen 's ochtends belt dat ze vandaag opeens verhinderd is vanwege een ziek kind, kan dat lastig zijn voor de werkgever. Daarom is bij dit type verlof ook vervanging van de werknemer relevant. Het kortdurend verlof kent dus belangrijke kenmerken die afwijken van het langdurig verlof; vandaar dat de oplossingen een ander karakter hebben dan bij de langlopende verloven. Het ligt voor de hand om de oplossing voor deze problemen in de verantwoordelijkheidssfeer van de werkgever te leggen.

Een pool per werkgever of cluster van bedrijven om uitvallende werkne-

mers te vervangen zou aan een aantal problemen tegemoet komen. In deze pool moeten allround mensen opgenomen worden, die de taken van de werknemer die zich beroepen voelt om een verwant te verzorgen kunnen opvangen. Denkbaar is dat het loon aan de wegvallende werknemer voor 70 procent wordt doorbetaald (gedurende maximaal drie maanden) door de werkgever. De werknemers uit de vervangingspool worden gefinancierd uit verschillende bronnen: bijdragen van de werkgever, bijdragen van verzekeringsmaatschappijen van de te verzorgen persoon, subsidie van de overheid (die immers voordeel heeft bij particuliere zorg voor mensen die verzorging behoeven).

Een alternatief is dat de wegvallende werknemer een ZW-uitkering krijgt. De werkgever heeft dan geen loonkosten, en kan een vervanger aanstellen. Probleem is echter dat de ZW eigenlijk niet voor dit soort situaties bedoeld is en de huidige regeling, van 2/6-weken van loondoorbetaling bij ziekte, niet in alle situaties van kortdurend verlof soelaas biedt. Bovendien valt moeilijk greep te krijgen op de uitvoering: hoe valt een juist gebruik te controleren? Ten slotte ontbreekt het werkgelegenheidsaspect, dat hierboven bij de pool wel uitgewerkt is.

Een ander alternatief is om een soort van verzorgingsuitkering in te stellen. Sommige buitenlandse stelsels kennen dit als onderdeel van de wettelijke sociale zekerheid, zoals het Verenigd Koninkrijk. Een gehandicapte ontvangt een uitkering om een verzorger van te betalen. In zo'n geval zal de hoogte van de uitkering moeilijk kunnen afhangen van het eerder verdiende loon van de verzorger, maar zal voor iedereen gelijk moeten zijn. Dit kan iets anders liggen als dit bij private maatschappijen verzekerd wordt. Met deze constructies kunnen echter lang niet alle verzorgingsbehoeften gedekt worden. De Britse verzorgingsuitkering geldt immers voor gehandicapten en bij verzorging van zieke kleine kinderen is een heel ander type verzorgingsverlof aan de orde. Het eerste alternatief dat ik noemde (dat van een arbeidspool) komt aan beide noden tegemoet.

Op de vraag of mensen die zo'n verlof opnemen verzekerd zijn, geldt eenzelfde antwoord als bij het langdurige verlof. Wel is er nog meer aanleiding om te bekijken of pensioenopbouw ook niet tijdens deze periode van verlof kan doorlopen. Op dit onderdeel zijn er meer variaties denkbaar in pensioenregelingen dan momenteel bestaan.

Verbreken van relaties

Ten slotte hebben we de derde categorie, die bestaat uit risico's die niet in de sfeer van de betaalde arbeid liggen. Een belangrijk onderwerp betreft de inkomensvoorziening nadat een langdurige relatie verbroken is. Zoals al eerder opgemerkt is, zal in zo'n situatie als één van de partners geen eigen inkomen heeft, een alimentatieregeling getroffen moeten worden en/of een beroep op de bijstand moeten worden gedaan. Het behoeft geen betoog dat dit vaak een

onbevredigende situatie is. Voor veel mensen betekent een langdurig verblijf in de bijstand immers armoede. Bovendien kent de bijstand allerlei voorwaarden die weinig bijdragen tot het 'burgerschap' van mensen. Nu zijn hier een aantal oplossingen voor te bedenken die liggen op het terrein van de bijstand zelf, zoals vergroting van de arbeidsparticipatie en reïntegratieprojecten. Daar wil ik het in dit verband echter niet over hebben, omdat het thema van de bundel de bovenminimale sociale zekerheid is.

De vraag die hier aan de orde is, is of er aanleiding is om een bovenminimale voorziening te treffen. De reden daarvoor is dat sommige leefeenheden een behoorlijk tot hoog inkomen hebben en het bij scheiding gewenst geacht wordt dat de inkomensval niet al te groot is. Anders valt vooral de vrouw terug in armoede. Zo'n benadering zou gebaseerd kunnen worden op de analogie met nabestaandenuitkeringen in de aanvullende-pensioenregelingen. Deze voorzien vaak in een nabestaandenpensioen voor de nabestaande van de overleden werknemer, welk pensioen gebaseerd is op het eerder verdiende loon van deze werknemer. De vraag doet zich voor of een echtscheidingsverzekering in te bouwen is in een aanvullende-pensioenregeling. Het grote verschil tussen een echtscheidingsuitkering en een nabestaandenpensioen is echter dat bij het eerste risico er wel een zekere keuzevrijheid is voor partijen en in de tweede situatie niet.

Dat maakt het erg lastig om in de sfeer van de collectieve sociale zekerheid te komen tot een oplossing. Het is nu eenmaal mogelijk dat mensen bij het aangaan van hun relatie al anticiperen op de regeling. Dergelijk gebruik is moeilijk verzekeraar. Omdat de meningen over de wenselijkheid van zo'n regeling kunnen verschillen (Holtmaat 1992: hfdst. 5), en omdat de beïnvloedbaarheid van het risico groot is, is het zinvol om hier niet uit te gaan van een verplichte verzekering. Ook hier zal de oplossing daarom door middel van de 'nieuwe' technieken van combinaties van spaarregelingen en verzekeringen gevonden moeten worden. Deze houden in dat een beroep op deze regeling volledig legitiem is, maar dat het rendement (het gespaarde bedrag) veel groter is als men er geen beroep op doet, en pas na pensionering om uitkering van het gespaarde bedrag vraagt. Omdat deze regeling ook in de eerste jaren een behoorlijke dekking moet geven, kan men zich voorstellen dat er een fiscale aanmoediging bestaat om in de eerste tien jaar substantiële bedragen te betalen.

Een andere vraag is of mensen tijdens het ontvangen van zo'n uitkering verzekerd kunnen zijn voor pensioen en andere werknemersverzekeringen. Pensioenverzekering is op dit moment gekoppeld aan werknemerschap. Recente wetgeving geeft het recht op verrekening van pensioenrechten van de partner bij echtscheiding. Het zou een modernisering zijn van het stelsel als de pensioenverzekering voortgezet wordt voor de partner die eerst niet zelfstandig verzekerd was. Het is interessant om na te gaan of de gelden die vrij-

komen als afgezien wordt van een nabestaandenpensioen (zie hierboven) ook voor dit onderdeel ingezet kunnen worden. Toch biedt dit nog niet zo veel soelaas, en kan meer verwacht worden van het voorstel van een algemene bovenminimale ouderdomsverzekering (zie verder).

Bescherming van de flexiwerkers

In de beschrijving van de huidige ontwikkelingen hebben we de flexibele arbeidscontracten aangestipt. Voor deze categorie, die op verschillende groepen werknemers betrekking heeft, is de vraag relevant of ook flexiwerkers recht moeten hebben op bovenminimale uitkeringen. Zo ja, dan is ook de vraag of de bescherming uitgebreid moet worden.

Hierboven was immers al vastgesteld dat veel flexiwerkers een inkomen zullen hebben dat niet of nauwelijks boven minimaal is, en dan leiden ook de werknemersverzekeringen uiteraard niet tot bovenminimale uitkeringen. Toch zijn bovenminimale uitkeringen voor flexiwerkers van belang, omdat ze volledig geïndividualiseerd zijn. Ze geven met andere woorden ook een inkomen als deze werkers met een partner samenleven, en daar voorziet het enige alternatief dat op dit moment in geval van werkloosheid bestaat, de bijstand, niet in.

Een ander aspect is dat als voor een flexiwerker een loongerelateerde uitkering wel hoger zou zijn dan het minimum, er toch problemen kunnen zijn, omdat hij of zij de voorwaarden voor de bovenminimale uitkeringen soms moeilijk kan vervullen. Vanaf maart 1995 zijn bijvoorbeeld de voorwaarden voor de WW aanmerkelijk verscherpt, zoals we al gezien hebben, om een *loongerelateerde* WW-uitkering te krijgen. Voor de mensen die niet aan de nieuwe eisen voldoen geldt zodoende dat, ook al hebben ze een loongerelateerde premie betaald, hun uitkering toch niet boven het minimum uitstijgt.

Ook is het bij sommige categorieën flexiwerkers, met name oproepkrachten, onduidelijkheid of ze gedekt zijn voor de ZW. Alleen voor dagen waarop ze volgens de overeenkomst doorlopend verplicht zijn te werken, zijn ze immers verzekerd voor de Ziektewet.

Voordat we hier verder op ingaan, is het van belang om na te gaan waar de problemen voor flexiwerkers precies liggen. Zo ligt de oorzaak van de inkomensonzekerheid bij afroepcontractanten in de eerste plaats in hun arbeidsrechtelijke positie: sommige overeenkomsten bieden hen weinig zekerheid over de uren en de periode waarin ze kunnen werken.

Zo is het mogelijk dat ze de ene week veertig uur werken en de andere week slechts vijf uur. Deze inkomensonzekerheid wordt bij de huidige regels van de sociale zekerheid slechts onder bepaalde voorwaarden opgevangen. Hierboven zijn een aantal voorwaarden genoemd. Het probleem bij dit type contracten is echter, dat de werkgever soms volledige vrijheid heeft in het vaststellen van het aantal uren dat een werknemer in een bepaalde week moet werken.

Een sociale-zekerheidsregeling die de inkomensverliezen (in vergelijking bij een fulltime inkomen) dekt van een werknemer die voor minder dan de volledige tijd opgeroepen wordt, is moeilijk denkbaar; als onderdeel van de wettelijke collectieve sociale zekerheid. Als zo'n compensatie er immers wel zou zijn, dan zou het voor de werkgever nog gemakkelijker worden om werknemers alleen te laten werken op die momenten dat hij werk heeft, en voor het overige mensen 'af te schuiven' naar de sociale zekerheid. Die mogelijkheid is zeer ongewenst: zowel vanwege de kosten voor de fondsen, als vanwege de concurrentievervalsende effecten die op kunnen treden.

Alternatieven

De volgende alternatieven op dit terrein zijn denkbaar:

- vrijstelling van de groep flexiwerkers van premiebetaling (en dan ook van het recht op bovenminimale uitkeringen);
- beperking van de mogelijkheden van de werkgever om afroepcontracten aan te bieden: minimumgarantie van uren en/of inkomen;
- verplichting voor de werkgever om een fonds in te richten (eventueel op bedrijfstakniveau) voor aanvulling van het inkomen van flexiwerkers.

De eerste mogelijkheid – *vrijstelling* van de flexiwerkers van premieheffing – is onlangs nog voorgesteld door de minister van EZ in het kader van meer deregulering en meer marktwerking. Werknemers worden door zo'n maatregel goedkoper. Er zijn nogal wat bezwaren tegen dit voorstel in te brengen. Het belangrijkste lijkt me te zijn, dat door zo'n maatregel dit type contracten goedkoper wordt voor de werkgever en daarmee ook aantrekkelijker. In zijn algemeenheid vind ik de ontwikkeling van dit type arbeidsverhoudingen ongunstig, omdat de werknemer veel afhankelijker wordt van de werkgever en de inkomensvoorziening niet veilig gesteld is. Dat betekent dat, zeker als de WW en ZW geen bescherming meer bieden, dit type werknemers geen inkomensbron meer heeft die een zelfstandig bestaan biedt. Het *huidige* alternatief voor de bovenminimale uitkeringen in geval van ziekte en werkloosheid is immers slechts de bijstand.

Het tegenovergestelde voorstel is om *beperkingen* te stellen aan de mogelijkheden om al te flexibele contracten aan te bieden. Deze optie heeft aantrekkelijke kanten, omdat hierin de oorzaken van inkomensonzekerheid veel fundamenteeler aangepakt kunnen worden dan in de sociale zekerheid. Bovendien kan opgemerkt worden dat ons arbeidsrecht op dit onderdeel tot dusver erg liberaal is. In verschillende van de ons omringende landen kunnen alleen op bepaalde gronden arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden aangeboden. In Nederland is er op dit terrein weinig geregeld, en verscherping van de regelingen zou een aantal problemen met de sociale zekerheid doen verminderen. Er kan niet bepaald gezegd worden dat Nederland met zo'n

verscherping 'uit de pas gaat lopen'. Wel zal het zo zijn dat werkgevers wellicht minder mensen in dienst zullen nemen als de voorwaarden voor de arbeidscontracten wat verscherpt gaan worden, omdat de kosten van de minimumeisen van zo'n overeenkomst en de ontslagkosten hoger worden. Het is echter belangrijk om grenzen te stellen aan wat we er voor over willen hebben om werkgelegenheid te creëren. Werkgelegenheid moet niet gezocht worden in al te goedkope baantjes of banen met slechte arbeidsvoorwaarden.

De derde mogelijkheid is dat werkgevers een *pool* moeten inrichten waarin deze categorie werknemers tewerkgesteld worden en die hen van een bepaald inkomen voorziet. Zo'n fonds kan ook op bedrijfstakniveau worden ingesteld. Dat laatste zal waarschijnlijk alleen te realiseren zijn als dan ook op bedrijfstakniveau gebruik gemaakt kan worden van deze arbeidskrachten gedurende de uren dat de werkgever geen werk heeft en het recht op loon bestaat. Een probleem hierbij is dat oproepkrachten vooral ingezet worden tijdens seizoen- en conjunctuurpieken en die liggen vaak op hetzelfde tijdstip in een bedrijfstak. De oplossing zal hier in bij een vergroting van de inzetbaarheid van deze werknemers moeten liggen, bijvoorbeeld door bijscholing voor andere taken.

Marginale baantjes

Bij de categorieën nieuwe arbeidsrelaties is ook die genoemd van mensen die geen arbeidsovereenkomst hebben. Een voorbeeld vormt de categorie van freelancers en mensen die op kostendeclaratie werken. Hun positie in de collectieve bovenminimale sociale zekerheid is vaak marginaal. Deze mensen zullen overigens vaker verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen dan ze zelf in de gaten hebben.¹⁰ Ze moeten dan wel aan de voorwaarden voldoen die gekoppeld zijn aan hun type arbeid. Een thuiswerker bijvoorbeeld die geen arbeidsovereenkomst heeft, moet een overeenkomst hebben voor een aaneengesloten periode van ten minste dertig dagen en ten minste veertig procent van het minimumloon verdienen. Mensen die persoonlijke arbeid verrichten (en geen arbeidsovereenkomst hebben), moeten dat voor ten minste twee dagen per week doen.

Afgezien hiervan, in deze marginale baantjes zal het moeilijk zijn – als men al verzekerd is – om aan de uitkeringsvoorwaarden te voldoen (bijvoorbeeld de referte-eis van de WW). Maar beter gezegd, voor benedenminimale baantjes valt ook niet meer bovenminimale sociale zekerheid te creëren. Deze uitkeringen vormen immers een afspiegeling van de arbeid die verzekerd is; doorbreking van die relatie zou tot een verstoring van de arbeidsmarkt leiden en wellicht zelfs tot een groei van dit type contracten. Door sommige aanhan-

¹⁰ Zie voor de voorwaarden KB 24 december 1986, Stb 655.

gers van het basisinkomen wordt dit soms als een droombeeld gezien: mensen zijn dan met behulp van een basisinkomen en een kleine vergoeding wel bereid het huis te schilderen, de was te doen en de auto te wassen voor de welgestelden. De arbeid kan dan goedkoop zijn, terwijl het toch niet zwart gebeurt.

Het is de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is. In ieder geval wordt de tweedeling tussen mensen met goede banen en mensen met klusjes vergroot. De laatste categorie zal in de armoedesfeer blijven hangen. Ik ben er daarom een tegenstander van om dit type baantje te stimuleren (vergelijk overigens ook de opvatting van Leontine Bijleveld in deze bundel). Deze baantjes zijn hooguit geschikt voor schoolverlaters om wat werkervaring op te doen gedurende een jaar of twee.

Er kan echter wel aanleiding zijn om de oudedagsvoorzieningen voor mensen die toch langdurig op dit type contracten werken (daar kunnen immers ook beterbetaalden onder zitten of mensen die geen keus hebben, zoals thuiswerkers met kinderen) te verbeteren. Dit zou dan in het kader van een algemene regeling moeten gebeuren. Ik kom daar in de volgende paragraaf op terug.

De toekomst

De hiervoor gedane suggesties zoeken weinig aansluiting bij het bestaande sociale-zekerheidsstelsel. Er wordt niet voorgesteld om de WW of de ZW uit te breiden tot alle gevallen waarin mensen inkomensverlies lijden. Betekent dat nu dat het 'oude' stelsel niet meer adequaat is en dat ook op het terrein van de traditionele risico's de eigen (spaar)voorzieningen een grotere rol moeten spelen? Betekent dit dat het wettelijk stelsel kan volstaan met minimumuitkeringen voor ouderdom, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid?

Uit de beschrijving die hierboven gegeven is van de recente ontwikkelingen en de redenen om voor bepaalde problemen bepaalde oplossingen te geven, volgt deze conclusie niet. Het kenmerk van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is immers dat deze risico's beogen te dekken, die zowel op individueel als op collectief niveau moeilijk te voorspellen zijn en daarom moeilijk te verzekeren zijn door een private verzekeringsmaatschappij. Aan de andere kant kunnen mensen wel op individueel vlak menen dat ze zich niet hoeven te verzekeren voor bepaalde risico's; wat daar ook van zij, er ontstaat dan vooral een tendens dat juist mensen met een grotere kans op een bepaald risico zich zullen aanmelden bij die verzekering en mensen met een kleinere kans niet (de zgn antiselectie). Daarmee kunnen de lasten voor die verzekering te hoog worden en dat kan betekenen dat de betreffende regeling te duur wordt. Vandaar dat het nuttig is dat voor risico's die niet te beïnvloeden zijn door het individu, een collectieve verplichte verzekering blijft bestaan. Voor die onderdelen echter waar keuzevrijheid op zijn plaats is, zou de

oplossing meer in de nieuwe vormen die boven beschreven zijn, gezocht moeten worden.

Gelet op het thema van de bundel moet ook nog nagegaan worden of meer onderdelen van het collectieve stelsel een bovenminimale aanvulling moeten krijgen binnen het stelsel. Moeten niet een aantal uitkeringen die nu nog 'flat-rate' zijn, ontwikkeld worden tot bovenminimale uitkeringen? Met deze vraag zijn vooral de AOW, AAW en AWW in geding. Deze uitkeringen zijn verschillend van aard. Zo is de AWW sterk aan discussie onderhevig en lijkt op niet al te lange termijn afgeschaft te gaan worden. We zullen deze vorm hier dan ook niet verder bespreken, mede in het licht van de opmerkingen die we al gemaakt hebben over de nabestaandenuitkeringen. Bij de AAW is de redering iets anders: bij deze uitkering is er namelijk een bovenminimale variant aanwezig voor werknemers, namelijk de WAO. Voor zelfstandigen bestaan allerlei particuliere verzekeringen om de AAW tot het bovenminimale aan te vullen. Alleen voor personen die niet in het arbeidsproces zijn opgenomen is er op dit terrein weinig bescherming: men heeft slechts recht op AAW als men een bepaald inkomen heeft gehad in het jaar voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid. Omdat het hier meestal gaat om mensen met een inkomen ver beneden het minimum, bieden loongerelateerde uitkeringen op dit terrein voor deze groep geen soelaas.

De oude dag

Een terrein waar de vraag urgenter aan de orde is of er bovenminimale uitkeringen moeten worden ingevoerd, is dat van de AOW. In het huidige stelsel zijn bijna alle ingezetenen verzekerd: bijna iedereen die aan de belastingplicht onderworpen is, betaalt premies over het bedrag tot de eerste belastingschijf (uitgezonderd mensen die in het buitenland werkzaam zijn) ten behoeve van de volksverzekeringen.

Dit stelsel kent een aantal kanttekeningen: premie wordt namelijk slechts geheven over de eerste schijf. Dat betekent dat er sprake is van slechts een beperkte solidariteit: hogere inkomens betalen evenveel als lagere inkomens; alleen ten opzichte van personen die een belastbaar inkomen hebben dat lager is dan de eerste belastingschijf, bestaat solidariteit (in de zin dat er een doorbreking is van equivalentie tussen premie en uitkering ten behoeve van een andere groep).

Anderzijds is het huidige stelsel voor de bovenminimale inkomensgroepen onbevredigend: zo heeft nog niet iedereen een aanvullend pensioen, zijn pensioenbreuken nog steeds niet uitgesloten en heeft de AOW een onzekere toekomst. Deze laatste opmerking is ook van belang voor aanvullende pensioenen: is het immers in de toekomst uitgesloten dat de wet gaat bepalen dat het recht op AOW komt te vervallen als er recht bestaat op een aanvullend pensioen? Het Paarse kabinet deed in het regeerakkoord een eerste stap in deze

richting, door de partnertoeslag voor personen onder de 65 afhankelijk te maken van de afwezigheid van ander inkomen, waaronder een pensioen. Dit voorstel is inmiddels ingetrokken, maar dat wil niet zeggen dat geen nieuwe aanslagen op de AOW verwacht hoeven te worden.

In mijn andere artikel in deze bundel heb ik voorgesteld om over te gaan tot een stelsel waarin de AOW en de aanvullende pensioenen geïntegreerd worden, zodat er een wettelijk bovenminimaal ouderdomspensioen ontwikkeld wordt. Ik heb me hierbij laten inspireren door de Duitse '*Rentenversicherung*'. In zo'n stelsel zijn ook bepaalde groepen zelfstandigen verplicht verzekerd; daarnaast bestaat een vrijwillige verzekering voor mensen die niet verplicht verzekerd zijn. Zij bepalen de hoogte van het ouderdomspensioen zelf (binnen bepaalde grenzen) door de hoogte van hun premies te bepalen.

Integratie

Integratie van de AOW in een betrouwbaarder pensioen is geen eenvoudige stap, al was het maar omdat de financieringswijze van de AOW en van pensioenen op dit moment belangrijk verschilt: omslagstelsel versus kapitaaldekkingstelsel. Toch is zo'n ontwikkeling zeker het overdenken waard, gelet op de problemen in het huidige stelsel. Bovendien heb ik in bovenstaande suggesties gedaan om onderbrekingen van de loopbaan (opvoeden van kinderen, zorgrecht) ook mee te laten tellen voor pensioenen. Dit soort wensen zijn echter moeilijk te realiseren als elk pensioenfonds daar apart een regeling voor moet maken. Als zo'n fonds er al toe bereid is dan blijven er nog vele knelpunten over, omdat er geen alomvattend systeem is. Een integratie van pensioenen en AOW biedt veel perspectieven. Hiermee zou Nederland ook beter aansluiten bij de andere lidstaten van de Europese Unie, die immers in overgrote meerderheid een wettelijk *loongerelateerd* ouderdomspensioen hebben, terwijl in Nederland de wettelijke regeling slechts een minimuminkomen biedt.

Ik wil hier in het midden laten of zo'n nieuwe pensioenvoorziening nu door de pensioenfondsen, door de overheid (Sociale Verzekeringsbank) of door commerciële maatschappijen uitgevoerd moet worden. Er valt echter wel iets te zeggen voor een verplicht collectief stelsel, omdat in zo'n stelsel het omslagstelsel gehanteerd kan blijven worden, terwijl dat in een geprivatiseerd stelsel veel minder acceptabel is. Met een kapitaaldekkingstelsel voor de totale oudedagsvoorziening is evenwel zoveel geld gemoeid, dat dit moeilijk of niet te realiseren is. Al de benodigde miljarden zijn dan immers onttrokken aan de economie; om deze reden is ook in buitenlandse pensioenstelsels gekozen voor een omslagstelsel.

De tweede vraag die we ons stelden was of er ten aanzien van de (private) voorzieningen voor actuele ontwikkelingen nog speciale regelingen nodig zijn. Er dienen immers waarborgen te zijn voor de bescherming van de inge-

legde gelden, de toetredingsvoorwaarden etc. Gelet op de aard van de regelingen ligt het voor de hand om het aan cao-partijen over te laten hoe ze de regeling vorm geven. Naar gelang de soort regeling moet de Pensioen- en Spaarfondsenwet of de verzekeringswetgeving van toepassing te zijn (en misschien moet deze wetgeving daaraan aangepast worden).

Conclusie

In deze bijdrage heb ik een aantal actuele ontwikkelingen beschreven en ben ik ingegaan op de vraag of de bovenminimale sociale zekerheid hier adequaat op reageert. Uiteraard heb ik hier geen blauwdruk kunnen geven van een heel nieuw stelsel. Wel heb ik geprobeerd om de beperkingen van de huidige collectieve sociale zekerheid weer te geven. Deze beperkingen maken het moeilijk om de beschreven risico's in die vormen te dekken. De eigen keuzemogelijkheden van de belanghebbenden zijn immers te groot.

Vandaar dat ik voor de nieuwe ontwikkelingen instrumenten heb genoemd die passen bij de keuzemogelijkheden, een combinatie van sparen en verzekeringen in fondsen die liggen op het niveau waar zowel de consequenties van premiebetalingen als de uitkeringslasten worden gevoeld.

Deze ideeën vergen natuurlijk nog veel uitwerking, maar uit dit verhaal zijn in ieder geval een aantal uitgangspunten te halen:

- de collectieve sociale zekerheid voor de traditionele risico's hoort collectief en verplicht te blijven. Op sommige punten moet het bestaande stelsel aangepast worden, zoals een verzekering tijdens verlofperioden. Deze aanpassingen zijn echter van bescheiden aard.

- voor voorzieningen waarin veel keuze bestaat voor betrokkenen past een ander systeem, namelijk waarin een niet-beroep doen op de voorziening later beloond wordt. Wel moet bij deze fondsen een voldoende bescherming bestaan voor de deelnemers.

De vraag die bij lezing van dit verhaal zal rijzen is of zo'n stelsel wel voldoende bijdraagt aan meer sociale rechtvaardigheid. Inkomensverschillen blijven immers bestaan en worden in de uitkeringen weerspiegeld. Er zijn immers ook andere oplossingen denkbaar, zoals vervanging van de loongereleerde uitkeringen door een stelsel van volksverzekeringen, ook voor ziekte of werkloosheid, of een stelsel van werknemersverzekeringen op minimumniveau. Tegen het eerste alternatief, de volksverzekeringen, valt echter in te brengen dat deze waarschijnlijk veel minder geïndividualiseerd zullen zijn dan de werknemersverzekeringen. Het gaat immers om minimumuitkeringen voor iedereen. Dan voelt de wetgever zich vaak vrij om toch behoefte-elementen in te brengen. Zo is ook de AOW niet volledig geïndividualiseerd. Het tweede alternatief, het ministelsel, heb ik al in mijn andere artikel in deze bundel besproken. Als bezwaar tegen dat stelsel geldt dat het weliswaar gelijk-

heid binnen de groep uitkeringsgerechtigden vergroot, maar anderzijds leidt tot een grotere ongelijkheid tussen de actieven en niet-actieven. Dat zal betekenen dat hogere inkomens zich gaan bijverzekeren (of aanvullingen bij hun werkgever bedingen). Dat zal leiden tot een belangrijke afkalving van hun solidariteit met het huidige stelsel terwijl de totale ongelijkheid niet verandert.

In mijn eigen voorstel leg ik weliswaar ook een relatie tussen gespaard bedrag en de prestatie. Deze relatie is mijns inziens echter geoorloofd omdat die alleen gelegd wordt bij die onderdelen waar echt een keuze bestaat (zoals de vut) en niet bij calamiteiten. Bij een reële keuze hoort ook dat men invloed heeft op de prestaties die men opbouwt en dan is ongelijkheid niet te voorkomen. Indien we die optie vergelijken met de huidige vut-regelingen dan is mijn optie ook rechtvaardiger te noemen dan die regelingen.

Literatuur

- BEKKERING, J.M. (1994), Private verzekering van sociale risico's. WRR-voorstudies, Den Haag
- HOLTMAAT, R. (1992), Met zorg een recht, Zwolle (proefschrift)
- NOORDAM, F. (1994), Inleiding Sociale-zekerheidsrecht, Deventer, p. 21, 22
- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (1994), Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid, Den Haag
- SOCIALE VERZEKERINGSRAAD (1994), Sociale zekerheidsaspecten van zorgverlof, A 94/33, Zoetermeer

Sociale zekerheid & de organisatie van arbeid, zorg en inkomen

LEONTINE BIJLEVELD

Sociale zekerheid wordt wel omschreven als een stelsel van regelingen dat zekerheid moet bieden aan iedereen die buiten eigen schuld geen inkomen uit arbeid kan verdienen. Aan dit stelsel betaalt iedereen mee. Immers, we zorgen toch samen voor diegenen die tijdelijk of definitief niet kunnen werken? Het lot kan ons allemaal treffen. Daarom is het verstandig ons er gezamenlijk tegen in te dekken. Sociale zekerheid is gebaseerd op deze solidariteitsgedachte.

Wie regelmatig bijeenkomsten over sociale zekerheid bijwoont, kan weten dat zo'n eenvoudige formulering nog steeds veel steun geniet, ondanks alle huidige druk op de sociale zekerheid. Toch is er de laatste jaren, alle protesten ten spijt, veel verslechterd in de sociale zekerheid. En er is nog meer op til. Daar komt nog eens bij dat van werkelijke vernieuwing geen sprake is. Het is dan ook logisch dat de veranderingen als afbraak worden ervaren.

Is het mogelijk om uitgaande van de simpele frase waar ik mee begon, dus met behoud van een breed draagvlak, de sociale zekerheid te moderniseren? Ja, als we erin slagen de begrippen 'zekerheid', 'het buiten eigen schuld niet kunnen werken' en 'solidariteit' een eigentijdse inhoud te geven.

We kunnen de sociale zekerheid, of zelfs de verzorgingsstaat als geheel, opvatten als uitdrukking van de wijze waarop arbeid, inkomen en zorg georganiseerd zijn. Als in die organisatie verschuivingen optreden, moeten er nieuwe invullingen aan begrippen als zekerheid en solidariteit worden gegeven. Aldus kunnen nieuwe ijkpunten gevonden worden die logischer en

rechtvaardiger zijn, ook in de belevingswereld van de burgers.

De organisatie van arbeid, inkomen en zorg heeft alles te maken met de verhoudingen tussen de seksen. In het stelsel van sociale zekerheid worden de bestaande 'gender'-verhoudingen weerspiegeld: de inkomensrisico's van mannen worden beter verzekerd dan de inkomensrisico's van vrouwen (zie onder meer Holtmaat 1992a en 1992b).

Resultaat van dit alles is dat binnen de sociale zekerheid mannen in de regel terug kunnen vallen op het bovenminimale deel ervan (onder meer uitkeringen uit werknemersverzekeringen), terwijl vrouwen, als zij al iets krijgen, vaker zijn aangewezen op het minimale deel ervan (in de vorm van sociale voorzieningen zoals de bijstand en volksverzekeringen als de AOW of AWW) zonder aanvullende inkomensvoorziening. Weliswaar komen vrouwen ook in aanmerking voor een uitkering van de werknemersverzekeringen, maar deze bedraagt dan veelal het minimum of lager, omdat hun arbeidsinkomen laag was.

Wie zich bij de reorganisatie van de sociale zekerheid fixeert op het bovenminimale traject denkt onvoldoende na over de sociale-zekerheidsrechten van grote groepen vrouwen. Gemakshalve wordt vaak aangenomen dat werknemersverzekeringen wel tot bovenminimale uitkeringen zullen leiden, maar dat is zeker niet altijd het geval.¹ Even foutief is anderzijds het beeld dat vaak in de pers wordt opgeroepen: een uitkering op minimumniveau is hetzelfde als een bijstandsuitkering. Elke echte (ervarings)deskundige kan u haarscherp uitleggen dat er een wereld van verschil bestaat tussen de bijstand en de rest, materieel en emotioneel.²

¹ Over wat boven minimaal is, blijken allerlei interpretaties te bestaan. Sommigen houden als grens het minimumloon aan, of beter gezegd: het minimumloon voor een voltijdswerkweek. Wie in deze definitie een bovenminimale uitkering heeft, moet – gezien het feit dat zo'n uitkering maximaal 70 procent van het laatstverdiende loon bedraagt – meer dan tienzevende maal het minimumloon verdiend hebben. Voor vele werknemers een vooralsnog onbereikbare situatie. Anderen houden het op het officiële minimumbestaansniveau voor een alleenstaande (70 procent minimumloon). In deze definitie moet men voor een bovenminimale uitkering meer dan het minimumloon verdiend hebben. Voor pakweg een miljoen werknemers (vooral vrouwen) geen realiteit.

² *Materieel* omdat andere uitkeringen op minimumniveau meestal geen rekening houden met het eventuele inkomen van een eventuele partner, en ook niet met vermogen, eigen huis, aanvullend pensioen, (tijdelijke) aanvullende uitkering van de (voormalig) werkgever, alimentatie et cetera. Dit gebeurt omdat vrijlatingsregelingen meestal gunstiger zijn. *Emotioneel* omdat de bij het voorgaande horende controle door de Sociale Diensten erg belastend is en er maatschappelijk een groter stigma is op bijstandsgerechtigden. De bijstand wordt – hoewel steeds meer mensen er op aangewezen (dreigen te) raken – ervaren als het strafbankje van de sociale zekerheid; zelfs als het besteedbaar inkomen via een andere uitkering hetzelfde is.

Vanuit het perspectief van vrouwen bezien, zo moeten we vaststellen, is het onderscheid tussen minimale en bovenminimale sociale zekerheid geen werk-bare afbakening; voor steeds meer mannen trouwens ook niet (meer). De onderlinge verwevenheid in de sociale zekerheid tussen werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen, zeker in combinatie met ontwikkelingen van de laatste jaren, lijkt evenmin veel aanleiding te geven tot strikte scheidingen. Niettemin beperk ik mij in dit artikel tot enkele algemene schetsen over hoe de werknemersverzekeringen beter op de veranderende organisatie van arbeid, zorg en inkomen kunnen aansluiten.

Historische fundamenten

Bij de opbouw van de verzorgingsstaat was één soort gezinsspatroon overheersend: de man was kostwinner, de vrouw hoefde als het even kon niet te werken, en de kinderen bleven thuis wonen totdat ook zij trouwden. Het weekend, de vakantie en het pensioen waren voldoende om volwaardig huisvader te zijn. Gezinssituatie, werktijden, verlofregelingen, inkomens en uitkeringen pasten als een puzzel in elkaar en waren afgestemd op het kostwinnende gezinshoofd. Als die het gezin ontviel, waren er afgeleide uitkeringen voor vrouw en kinderen. De kleine minderheid van werknemers die geen kostwinner waren, ontving een lager loon en werd zwaarder aangeslagen in de belasting- en premieheffing.

Anders gezegd: de organisatie van arbeid, zorg en inkomen werd uitgedrukt in het *kostwinner-thuisblijfter* model. Daar was de regelgeving van het inkomensbeleid op gebaseerd, daar was de sociale zekerheid op gebouwd, zo zaten de arbeidsmarkt en de arbeidsorganisatie in elkaar.

Dit model is, nog steeds, het fundament van de huidige verzorgingsstaat. Arbeid betreft in dit patroon een volledige betaalde werkweek, zorg betreft een volledige onbetaalde werkweek, en inkomen (uit werk of uitkering) betreft een kostwinnersinkomen. Het inkomen van de kostwinner was verzekerd in sociale-zekerheidsregelingen. Als de kostwinner werkloos of arbeidsongeschikt raakte, moest het gezinsinkomen niet teveel dalen. Het hele gezin was er immers van afhankelijk. Zekerheid werd daarom als volgt ingevuld: de uitkering werd afgeleid van het laatstverdiende loon (80 procent, later 70 procent). De werknemersverzekeringen waren inkomensdervingsverzekeringen.³ Vrouwen die betaald werkten, waren of ongehuwd, of ze werden geacht 'erbij' te werken. In het laatste geval hadden ze geen eigen sociale verzekering nodig: ze waren immers via het inkomen (en op hun oude dag via het pensioen) van hun kostwinner verzekerd. Als dat inkomen wegviel door het overlijden van de kostwinner, dan waren vrouwen verzekerd van een afgeleid inkomen. Ze kregen een uitkering krachtens de Algemene Weduwen- en Wezenwet en ontvingen (als de kostwinner pensioen opbouwde) een aanvullend

weduwenpensioen. De facto waren dit dus ook verzekeringen tegen inkomensderving.

Ongehuwd werkende vrouwen werden – anders dan gehuwde vrouwen – op dezelfde manier als mannen verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.⁴ De uitkeringen aan ongehuwde vrouwen waren lager dan die aan mannen, maar dat lag grotendeels aan het feit dat zij een lager loon verdienden. Omdat aangenomen werd dat ze nog wel zouden trouwen, mochten ze meestal pas later dan mannen toetreden tot een pensioenregeling. Als ze op hun dertigste nog werkten, zouden ze ook wel niet meer trouwen en pas dan hadden ze behoefte aan een eigen pensioenopbouw.

Deze inrichting van de sociale zekerheid ondervond brede steun. Solidariteit met de kostwinner en zijn huisvrouw stond voorop, en kon zich in iets mindere mate ook uitstrekken tot de alleenstaande kostwinner. Alleen bij hen werd ervan uitgegaan dat als zij werkloos of arbeidsongeschikt waren ze inderdaad 'buiten eigen schuld niet konden werken'. Aan hen moest inkomenszekerheid worden geboden.

Maatschappelijke veranderingen

Er is veel veranderd sinds de jaren vijftig en zestig. De *leefpatronen* ondergingen een grondige transformatie. Naast het traditionele gezin met één kostwinner zijn er allerlei andere samenlevingsverbanden ontstaan, vooral in de jongere generaties. Vrouwen zijn massaal de arbeidsmarkt opgetrokken. Jongeren die het huis uitgaan, wonen eerst een tijd alleen, of samen in een groep. En als ze gaan samenwonen of trouwen, blijven ze meestal toch een eigen inkomen verdienen: tweeverdieners. Daarmee is niet gezegd dat beide in die huishoudens verdiende inkomens ongeveer even hoog zijn en vooral blijven: met de

³ Kostwinners hadden tot de stelselherziening in de jaren tachtig een extra bescherming in de WW en WAO. Er lag een bodem in de uitkering, zodat ze nooit onder het niveau van het minimumloon zouden zakken (het minimumdagloon). Van gehuwde mannen werd zonder meer aangenomen dat ze kostwinner waren, onafhankelijk van de feitelijke situatie. Van gehuwde vrouwen zonder meer dat ze dat *niet* waren: zij verkregen pas recht op een uitkering als zij aan konden tonen dat ze kostwinster waren.

⁴ Ik doel hier op *formele* rechten. Of die formele rechten ook verzilverd kunnen worden, hangt mede af van de uitvoeringspraktijk. In de jaren zeventig en tachtig hebben belangenorganisaties allerlei vormen van ongelijke behandeling van vrouwen in de uitvoeringspraktijk aan de orde gesteld. Bijvoorbeeld dat in de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling mee kon spelen of iemand nog in staat was haar eigen huishouden te doen. Als dit het geval was, werd men niet of zeer gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard. Bij arbeidsongeschikte mannen was het huishouden geen onderdeel van de beoordeling.

komst van kinderen neemt de inkomensongelijkheid binnen huishoudens meestal toe. Vaak zit de wereld van werk, zorg en inkomen nog niet zo in elkaar dat ook de vrouw gemakkelijk een fulltime baan kan houden of nemen.

Op dit moment bestaat nog slechts een minderheid van de huishoudens uit een kostwinner-thuisblijfstergezin. En ook dat gegeven is niet statisch: mensen veranderen na verloop van tijd nogal eens van samenlevingsvorm. Het aantal echtscheidingen is enorm toegenomen. Soms woon je een tijdje alleen, of kies je een andere huisgenoot, liefst met behoud van eigen financiële zelfstandigheid.

In de *opvattingen* is nog veel meer veranderd: een grote meerderheid van de bevolking vindt dat individuen recht op betaald werk hebben, onafhankelijk van de levensstijl of woonvorm, terwijl vroeger de notie dat één baan per huishouden genoeg was overheerste. 'Gelijk loon voor gelijkwaardige arbeid, of de werknemers nu man of vrouw, kostwinner, alleenstaand of tweeverdiener zijn. En alle werknemers hebben recht op een uitkering', zo kan de tegenwoordige communis opinio omschreven worden. Driekwart van de bevolking is vandaag de dag van mening dat mannen en vrouwen het huishoudelijk werk eerlijk zouden moeten verdelen. Bijna negentig procent vindt dat vaders en moeders evenveel zouden moeten doen aan verzorging en opvoeding van de kinderen. En een ruime meerderheid is voorstander van gelijke verdeling van betaald werk onder mannen en vrouwen. Met andere woorden: het kostwinner-thuisblijfstermodel wordt in nog mindere mate dan het in de werkelijkheid voorkomt als ideaal beschouwd. Kortom: de stelling 'elke werknemer heeft zorgtaken' lijkt als ideologie inmiddels breed geaccepteerd (o.m. Sociaal Cultureel Rapport 1992).

In de sfeer van de *arbeid* (op de arbeidsmarkt en in het arbeidspatroon) zijn eveneens veranderingen opgetreden. Deeltijdwerk heeft een hoge vlucht genomen, tot nu toe vooral onder vrouwen en jongeren. Maar ook onder mannelijke werknemers is de behoefte aan al dan niet tijdelijk deeltijdwerk enorm gegroeid.⁵ Een grote groep vrouwen (ruim een kwart van alle werknemers) zegt in deeltijd te werken vanwege de huishouding. Daarnaast is ook het aantal vrouwen dat in deeltijd werkt omdat ze geen voltijdbaan kunnen vinden, niet onaanzienlijk. Dit geldt voor maar liefst 13 procent van alle in loondienst werkende vrouwen, dus voor zo'n 150.000 in getal. Het verbaast dan ook niet dat onder de werknemers die hun deeltijdbaan willen uitbreiden veel vrouwen zijn.

Flexibele arbeidsrelaties zijn verveelvoudigd; uitzendwerk, oproepcon-

⁵ Zie onder meer de FNV-beleidsnota 'Deeltijd Compleet' (FNV 1993a) en de resultaten van tal van tijdsenquêtes in sectoren en bedrijven uitgevoerd door FNV-bonden tijdens de deeltijdcampagne.

ten, min-maxcontracten en dergelijke bestonden amper in de jaren vijftig en zestig. Opnieuw is er een oververtegenwoordiging te zien van vrouwen en jongeren onder deze categorieën werknemers, van wie de meesten overigens een vaste baan prefereren.

Een leven lang bij dezelfde baas werken is uitzondering geworden; jaarlijks verandert één op de zeven werknemers van baan. Naast motieven als inkomensverbetering, leuker werk of angst voor werkloosheid in de nabije toekomst, speelt de overweging mee dat het aantal uren dat gewerkt wordt moet passen bij de andere bezigheden in het leven. Van velen wordt bovendien het arbeidsleven onderbroken: zij trachten na perioden van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of tijdelijke uittreding uit de arbeidsmarkt wegens zorgtaken, te 'herintreden'. Uit eigen keus, gedwongen door de arbeidsmarkt, of door gebrek aan zorgarrangementen, hebben steeds meer werknemers een verbrokken arbeidsverleden.

Beperkte modernisering

De sociale zekerheid is qua inrichting veel minder ingrijpend veranderd dan de maatschappelijke werkelijkheid. Er hebben aanpassingen plaatsgevonden, maar het systeem is niet opnieuw doordacht.

Onder invloed van Europese regelgeving zijn gelijke uitkeringsrechten toegekend aan gehuwde vrouwen.⁶ Werkneemsters die voorheen via belastingen premiebetaling bijdroegen aan de solidariteit met kostwinners, kunnen nu ook aanspraak maken op een uitkering. Deze wijzigingen in het kader van de vereiste gelijke behandeling gingen echter veelal gepaard met inperking van rechten, verscherping van toetredingsvoorwaarden, verlaging van de uitkeringen en bekorting van de uitkeringsduur. Al deze inperkingen troffen degenen met een *onregelmatig arbeidspatroon* (de deeltijd en de flexwerkers) het meest. Zo leverde de gelijke behandeling van vrouwen geld op.⁷

Van een wezenlijke aanpassing van de sociale zekerheid aan de veranderende maatschappelijke arbeidsdeling is tot nu toe geen sprake. Tegenwoordig hebben vrouwen bij eenzelfde arbeidspatroon als mannen dezelfde uitkeringsrechten. Het probleem is dat zij meestal niet een *vergelijkbaar* arbeidspa-

⁶ Gedoeld wordt op de richtlijnen Gelijke Behandeling. Hoewel per 23 december 1984 wettelijke gelijke behandeling in de sociale zekerheid gerealiseerd had moeten zijn, worden nog steeds vrouwen in juridische procedures in het gelijk gesteld omdat de wetgeving er niet aan voldoet.

⁷ Zie onder meer Bijleveld (1992) en diverse publikaties van het Breed Platform Vrouwen voor Economische Zelfstandigheid.

troon hebben.⁸ De uitkeringssystematiek is op het mannelijk arbeidspatroom afgestemd: de voltijds werkende kostwinner met een zeer regelmatig arbeidsleven, die meer gaat verdienen naarmate hij ouder wordt.

Vrouwen betalen met een gebrek aan (voldoende) eigen inkomen voor het feit dat zij verantwoordelijk zijn voor de onbetaalde arbeid (inclusief de zorg voor kinderen). Dat geldt voor hun lage inkomen uit arbeid en ook voor het daarvan afgeleide sociale-zekerheidsinkomen. Door de ongelijke zorgverdeling hebben vrouwen als categorie een zwakkere positie op de arbeidsmarkt.⁹ Die zwakkere positie wordt weerspiegeld in de opzet van de werknemersverzekeringen, die direct gerelateerd zijn aan participatie op die arbeidsmarkt. Dat is een tweede probleem, overigens verwant aan het eerste. Want werknemersverzekeringen blijken mensen met een sterke positie op de arbeidsmarkt beter te beschermen als zij buiten eigen schuld geen inkomen uit arbeid kunnen verdienen, dan mensen met een zwakke positie op die arbeidsmarkt.

Gelijke behandeling betekende in veel gevallen slechts het introduceren van *nieuwe ongelijkheid*. Er zijn tal van voetangels en klemmen. Gelijke behandeling kan en mag alleen plaatsvinden in gelijke gevallen. Een te beperkte, te formele definiëring van gelijke gevallen levert vrouwen weinig (sociale) zekerheid op. Want wat zijn gelijke gevallen: zijn weduwen en weduwnaars gelijke gevallen als er grote verschillen zijn in inkomenspositie? Beiden krijgen nu een AWW-uitkering. Is de vrouw die tijdelijk is uitgetreden uit het arbeidsproces, of werkzoekend is zonder uitkering, en bij een aanrijding een dwarslaesie krijgt vergelijkbaar met de veelgenoemde bouwvakker die na een val van de steiger een dwarslaesie oploopt? Zo'n invalide vrouw heeft geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, de ex-bouwvakker wel. Werkte de vrouw tijdelijk in deeltijd vanwege gebrek aan zorgarrangementen, of vanwege het ontbreken van een grotere baan, dan is zij levenslang veroordeeld tot een benedenminimale uitkering.

⁸ Dit is één van de redenen waarom vrouwen relatief veel minder vaak dan mannen aanspraak kunnen maken op een vut-uitkering; met uitzondering van veelal ongehuwde en/of kinderloze vrouwen die 'als een man gewerkt hebben'. De vut blijft verder buiten beschouwing in dit artikel.

⁹ Gerelateerd aan het totaal aantal werknemers naar sekse is de kans dat vrouwen in deeltijd werken omdat ze geen voltijdbaan kunnen vinden meer dan zesmaal zo groot dan voor mannen (dertien procent tegen twee procent). Wat betreft flexibele arbeidsrelaties geldt eenzelfde beeld. Veel meer vrouwen dan mannen hebben een baan op minimumloonniveau. De loonkloof tussen mannen en vrouwen is nog steeds groot. In alle werkloosheidscijfers zijn vrouwen oververtegenwoordigd, gezien vanuit hun aandeel in de beroepsbevolking.

De kostwinner staat model

Impliciet berust de inrichting van de sociale zekerheid nog steeds op het model van het kostwinnende voltijdwerkende gezinshoofd met een zorgende partner thuis. De recente veranderingen in de WW en in de WAO versterken dit model zelfs. De groep werknemers die in de praktijk een uitkering kunnen verkrijgen als ze buiten eigen schuld niet kunnen werken, is namelijk telkens kleiner geworden. Er is, expliciet of impliciet, een steeds sterkere nadruk komen te liggen op een langdurig arbeidsverleden (WW en WAO). Voor kostwinners is daar eenvoudiger aan te voldoen dan voor anderen.¹⁰ Hoe ouder men is, hoe langer de uitkering duurt (WW), dan wel hoe hoger het percentage van het laatstverdiende loon men krijgt (WAO). In de praktijk worden zodoende oudere kostwinnende mannen bevoordeeld. Het feit dat uitkeringen afgeleid worden van het laatstverdiende loon is ook in het voordeel van kostwinners die zich een opgaande carrièrelijn kunnen permitteren: de zorgactiviteiten hebben zij immers uitbesteed. Wie na jaren voltijd in deeltijd gaat werken, zit als hij of zij vervolgens is aangewezen op een uitkering gebakken aan een percentage van dat veel lagere deeltijdinkomen. Werknemers met een zeer onregelmatig arbeidspatroon kunnen als het meezit een lage uitkering krijgen, en als het tegenzit helemaal niets (of bijstand).

Mensen die vanwege een 'beperkt' arbeidsverleden uitgetrokken zijn uit hun werkloosheidsuitkering worden teruggeworpen op het inkomen van een partner of zijn aangewezen op de bijstand. Achter deze 'vanzelfsprekendheid' gaat nog steeds het kostwinnersmodel schuil.

Zelfs de relatie met het laatstverdiende loon kan worden uitgelegd als een gevolg van de dominantie van het kostwinner-thuisblijfstermodel. Voor een kostwinner is het belangrijk dat de uitkering in de buurt blijft van het laatstverdiende loon. Immers, het hele gezin is ervan afhankelijk. Bij tweeverdieners is het belangrijker dat de uitkering onafhankelijk van het inkomen van de partner wordt verstrekt. Voor deze inkomenscategorie gaat het erom dat het *totale* inkomen in de buurt blijft van wat men had.

¹⁰ *Expliciet* in de WW: hoe langer het arbeidsverleden, hoe langer men recht heeft op een loongerelateerde verlengde WW-uitkering. *Impliciet* in de WAO: in de parlementaire behandeling bij de recente wijzigingen in de WAO werd als voornaamste legitimatie van de leeftijdsafhankelijkheid van de hoogte van de uitkering naar voren gebracht 'de duur van het arbeidsverleden' (en de aldus betaalde premies). Zonder de impliciete verwijzing naar het arbeidsverleden is de leeftijdsdiscriminatie immers niet gerechtvaardigd. Omdat in de WAO passende arbeid vervangen is door gangbare arbeid hebben steeds meer mensen een gedeeltelijke WAO-uitkering. Voor de rest zijn ze in de praktijk aangewezen op WW en daarna bijstand (kostwinners) en partner.

Daarom is een *individuele* minimuminkomensbescherming voor tweeverdieners belangrijker dan de relatie met het laatstverdiende loon. We kennen in Nederland alleen een minimuminkomensbescherming voor kostwinners: de kostwinnerstoelagen in de Toeslagenwet en in de AOW. Vóór men een kostwinnerstoelage kan verkrijgen, wordt eerst nagegaan of er een partner met een inkomen is. Zo ja, dan wordt dat inkomen gekort op de toeslag. Deze partnermiddelenstoets strekt zich bij andere uitkeringen zelfs uit tot het korten op de gehele uitkering (ABW, IOAW/IOAZ). Een beloning dus voor degenen die vrijwillig of onvrijwillig volgens het kostwinner-thuisblijfstermodel leefden. De partnermiddelenstoets wordt dan ook als een straf beschouwd door degenen die een andere verdeling van arbeid en zorg trachten waar te maken. De partnermiddelenstoets werkt belemmerend voor arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij hebben immers in de huidige omstandigheden veel vaker dan mannen een verdienende partner (waardoor zij dus geen eigen uitkering krijgen).

De wijze van tellen

De voltijder is de norm, zelfs in de statistiek. Vertekenend is bijvoorbeeld het verhoudingsgetal tussen werkenden en niet-werkenden, de zogenaamde *i/a*-ratio (inactief/actief). Dit verhoudingsgetal werkenden-uitkeringsgerechtigden is belangrijk voor de sociale politiek: als het zich ongunstig ontwikkelt ten opzichte van het peiljaar 1990 hoeven uitkeringen niet gekoppeld te worden aan de gemiddelde loonstijging. Dat betekent een relatieve en vaak ook absolute achteruitgang voor uitkeringsgerechtigden. Een zich ongunstig ontwikkelende *i/a*-ratio wordt vaak genoemd als motief voor bezuinigingen in de sociale zekerheid. Nu is het merkwaardige dat door de *wijze* van tellen de ongunstige ontwikkeling er als het ware ingebakken zit: uitkeringsgerechtigden en werkenden worden namelijk niet op dezelfde wijze geteld. Bij de werkenden gaat men uit van arbeidsjaren. Dat betekent dat alle deeltijders naar rato meetellen. Bij het tellen van uitkeringsgerechtigden gebeurt dit niet, daar wordt iedereen voor het volle pond meegeteld. Een paar voorbeelden: iemand die werkloos of arbeidsongeschikt is geworden na een deeltijdbaan is in de statistiek een *hele* inactieve, maar stond voorheen slechts als *gedeeltelijke* actieve te boek. Dat geldt ook voor zieke deeltijders, één van de redenen waarom het ziekteverzuim van vrouwen in de statistiek hoger is dan dat van mannen.¹¹

¹¹ Slechts een fractie van deze problematiek is doorgedrongen tot de politiek: het pleidooi van de PvdA bij de laatste begrotingsbehandeling Sociale Zaken om – gezien het feit dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten ook volledig als inactieven meetellen – over te gaan tot een andere norm voor de koppeling. Het wordt tijd, zeker in verband met de toename van deeltijdwerk, dat nauwkeuriger tellingen als norm worden genomen. Anders leidt de toename van deeltijdwerk niet, zoals de leek – terecht – zou denken tot een groter aantal actieven, maar tot een *lager* aantal.

Ongewenste en gewenste veranderingen

Moeten we dan die kostwinnersbescherming in de sociale zekerheid (en de belastingheffing) maar helemaal afschaffen, inclusief de afgeleide rechten die immers ook op het kostwinnersdenken stoelen? Er zijn inderdaad pleidooien in die richting, zelfs om de uitkeringen van degenen die daarop aangewezen zijn maar drastisch te verlagen. Ik doel op de voornemens tot verandering (verlaging of afschaffing) van uitkeringen met een beroep op individualisering of toename van het aantal tweeverdieners.¹²

Deze pleidooien zijn zonder meer onacceptabel; vele vrouwen worden dan tot levenslange armoede veroordeeld. Er zijn meer bezwaren: afschaffing van kostwinnersvoordelen wordt beargumenteerd met te wijzen op de vele andere bestaande leefvormen en de andere organisatie van arbeid, zorg en inkomen. Maar de sociale zekerheid toesnijden op die andere levens- en arbeidspatronen is er niet bij: volgens de bedoelde pleidooien wordt er simpelweg afgeschaft. Verder zijn kostwinnerhuishoudens weliswaar inmiddels in de minderheid, maar niet onaanzienlijk in getal, zeker onder de oudere generaties. Het is onaanvaardbaar partners die hun leven hebben ingericht op een arbeidsdeling die destijds overheersend was (kostwinner-thuisblijfster), maar nu niet meer, even de rekening van dat laatste te presenteren. De inkomensconsequenties zijn namelijk groot. Toenmalige belasting- en sociale-zekerheidsregelingen hebben zeker bijgedragen tot die inmiddels ouderwetse taakverdeling. Nog steeds treden er nogal wat vrouwen uit vanwege het gebrek aan andere zorgarrangementen. Bovendien zijn er onder de alleenverdieners velen die daar niet voor kiezen, maar die onvrijwillig in die situatie terecht zijn gekomen, met name omdat werkloosheidsuitkeringen van beperkte duur zijn en omdat er partnermiddelen toetsen bestaan. Het gaat hier dus om huishoudens waarin in feite geen sprake is van een 'huisvrouw' maar van een 'werkloze zonder WW-uitkering'. Zonder eigen uitkeringen voor deze werklozen biedt het feit dat sociale zekerheid en belastingheffing kostwinners bevoordeelt, hun huishouden enige financiële bescherming. Ofwel: geen afschaffing zonder dat daar individuele rechten tegenover staan!

Vergroting kloof

Aan de andere kant is het onwenselijk om zonder meer een nieuw soort sociale uitkeringen in het leven te roepen voor werknemers, meestal vrouwen, die

¹² Bijvoorbeeld het in het regeerakkoord opgenomen voornemen om een wettelijke nabestaandenvoorziening voor degenen geboren na 1945 en zonder kinderen onder de 18 maar geheel af te schaffen. Veel huidige AWW'ers wacht bovendien een drastische verlaging van hun uitkering als de voornemens uitgevoerd worden.

zich langdurig van de arbeidsmarkt terugtrekken om zorgtaken te verrichten. Al was het maar omdat zo'n uitkering vanwege de kosten nooit meer dan erg minimaal zal worden: te weinig om zelfstandig van te kunnen bestaan. Verder zal de financiering daarvan waarschijnlijk worden gezocht in het verlagen van de uitkering voor 'bestaande gevallen', terwijl zij die inkomensachteruitgang op geen enkele wijze kunnen compenseren.¹³ Maar ook en vooral is een dergelijke aanpak onwenselijk omdat het de scheiding tussen betaalde arbeid en zorg zal vergroten, en dus de kloof tussen inkomens van mannen en van vrouwen. Dit zowel direct, dus tijdens de periode van volledige tijdsbesteding aan zorg, als op langere termijn. Er treedt immers een groot verlies aan verdien capaciteit op dat veel meer dan evenredig oploopt bij langere afwezigheid op de arbeidsmarkt, als er al een plekje op die arbeidsmarkt gevonden kan worden.¹⁴

Uitbreiding van rechten gestoeld op het kostwinnersbeginsel lijkt eveneens een onbegaanbaar pad. Het bezwaar daartegen lijkt nogal voor de hand te liggen, maar in allerlei recente discussies komt dit streven toch weer om de hoek kijken. Denk aan de uitbreiding van de partnerinkomenstoetsen, aan de gemakkelijke neiging om koopkrachtverlies goed te maken met een verhoging van de belastingvrije voet, aan pleidooien om afgeleide rechten – onder het mom van gelijke behandeling – uit te breiden naar groepen waar deze eigenlijk helemaal niet voor bedoeld waren. De weduwenuitkering bestond bijvoorbeeld omdat huisvrouwen afhankelijk waren van het inkomen van hun kostwinner. Waarom deze dan uitbreiden tot partners die niet afhankelijk zijn van elkaars inkomen en economisch zelfstandig zijn, zoals ongehuwd samenwonenden? (Zie voor een alternatief bijvoorbeeld Bijleveld 1993).

Flexibiliseren versus beperken

Welke veranderingen in de sociale zekerheid zijn wel *gewens*? Een op de toekomst gericht sociale-zekerheidsstelsel zal toegesneden moeten zijn op de veranderende organisatie van arbeid, zorg en inkomen, op behoud van economische zelfstandigheid. Zo'n stelsel moet rekening houden met allerlei overgangsvormen die thans nog gangbaar zijn, bijvoorbeeld de 'eeneneenkwardverdieners', ofwel de kostwinner die geen deel heeft aan de zorg en een vrouw heeft die een beetje werkt. Tevens moet zo'n stelsel bijdragen aan een type maatschappelijke arbeids- en zorgverdeling dat op brede steun kan rekenen. Een modern stelsel kan niet anders dan zich richten op een herverdeling van de huidige arbeid en zorg.

¹³ Bijvoorbeeld in zeer recente pleidooien voor een erg laag basisinkomen.

¹⁴ De werkloosheid onder herintreedsters is nog veel groter dan die onder vrouwen met een recent arbeidsverleden. Beide zijn, zeker relatief, hoger dan onder mannen.

Tegelijkertijd moet een toekomstgericht stelsel toegesneden zijn op de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Steeds meer mensen, mannen en vrouwen, werken gedurende het arbeidsleven een wisselend aantal uren. Soms vanwege zorgtaken, soms omdat ze nu eenmaal geen baan met een groter aantal uren of met meer vastigheid kunnen krijgen, soms omdat gezondheid of leeftijd een (eventueel tijdelijke) vermindering van het aantal werken vereist. Maar vaak omdat de werkgever in piektijden werknemers langer wil laten werken en in slappe tijden korter.

Veel voorgestelde en al ingevoerde veranderingen in de sociale zekerheid gaan juist de andere kant uit. Ze *beperken* de groep die aanspraak kan maken op een sociale-zekerheidsuitkering: het stellen van strengere toetredingseisen, het vereisen van een langduriger arbeidsverleden et cetera. In feite blijft de groep over die toevallig een sterke positie heeft op de arbeidsmarkt, veelal als gevolg van een ongelijke verdeling van zorg (kostwinnende mannen). Voor deze categorie blijven de hoogte en de duur van de uitkering op peil. De overigen moeten wel premie betalen, maar raken zelf op de bijstand of de partner aangewezen. De herkeuringsoperatie in de WAO heeft een en ander nog eens schrijnend duidelijk gemaakt. Het equivalentiebeginsel, zo vaak genoemd als kernpunt van de werknemersverzekeringen, is in de praktijk allang uitgehold.¹⁵ Hoezeer solidariteit als leidend principe in de sociale zekerheid door zo'n steeds smaller wordend pakket van werknemersverzekeringen ondermijnd wordt, laat zich raden.

Brede verzekeringsparaplu

Het gaat er mijns inziens om een beweging in tegenovergestelde richting te maken: de paraplu van de werknemersverzekeringen moet breder, meer werknemers moeten beschermd worden tegen het buiten eigen schuld niet kunnen werken. Om te beginnen noem ik een aantal wegen die we op kunnen gaan, onder andere om te laten zien dat met enige creativiteit van alles denkbaar is. Ik besluit met mijn voorkeuren, maar combinaties zijn denkbaar. Reeds opgedane ervaringen wijzen uit dat voor al deze opties een draagvlak *te organiseren* is.

In 1992 schetsten we in de Drees-lezing een *keuzemodel* in de werknemers-

¹⁵ Onder equivalentiebeginsel wordt kortweg verstaan een direct verband tussen inkomen, premie en uitkering. Ten onrechte wordt verlenging van de arbeidsverleden-eis verdedigd met een beroep op het equivalentiebeginsel. Het gaat immers niet om de duur van de premiebetaling. Veronachtzaamd wordt daarmee ook dat werknemersverzekeringen het risico van buiten eigen schuld niet kunnen werken, moet dekken. Wanneer (en hoe vaak) dat risico zich voordoet, mag niet ter zake doen.

verzekeringen om recht te doen aan de verschillende samenlevingsvormen. Kern daarvan was dat werknemers en hun partners samen (eenmalig) kiezen uit twee uitkeringsregimes in de werknemersverzekeringen. Het ene is het stelsel sinds de stelselherziening uit 1986 (dus zonder de later aangebrachte verscherping van entree- en referte-eisen in de WW en zonder de aan leeftijd gebonden uitkeringshoogte in de WAO). Dit is een bovenminimale loongereleerde uitkering, die in de WW afhankelijk is van het arbeidsverleden en in de WAO afhankelijk is van resterende verdien capaciteit; samengevat: *kort/hoog*. Het andere regime betreft een lage WW- of WAO-uitkering, ter hoogte van 70 procent van het minimumloon, die onafhankelijk van leeftijd, arbeidsverleden en het inkomen van een partner wordt verstrekt, zolang de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid voortduurt (in theorie tot het 65ste jaar); samengevat: *lang/laag*. Voor beide regimes kunnen in het arbeidsvoorwaardenoverleg bovenwettelijke uitkeringen worden afgesproken (Adelmond 1992).

Kostwinners hebben meer aan het eerste stelsel, tweeverdieners en gedeeltelijk arbeidsongeschikten meer aan het tweede. Langzaam maar zeker verdwijnt de kostwinner zo uit de sociale zekerheid. Varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld door de keuzemogelijkheid eruit te laten voor werknemers vanaf een bepaalde generatie. Zo'n keuzemodel heeft in ieder geval voordelen boven de genoemde verslechtingen van de laatste jaren. Het heeft ook het voordeel van de eenvoud. Nadelen zitten er ook aan: het gaandeweg loslaten van de wettelijke loongereleerde uitkeringen, en daarmee het verminderen van het draagvlak voor de sociale zekerheid onder werknemers met een inkomen van modaal-plus. Ook wordt als nadeel genoemd het successievelijk introduceren van een ministelsel (FNV 1993b).

Kostwinners hebben meer aan het eerste stelsel, tweeverdieners (en gedeeltelijk arbeidsongeschikten) meer aan het tweede. Voorwaarde is wel dat de recent verscherpte entree- en referte-eisen afgezwakt worden (FNV 1993b: 41 ev). Een keuzemodel heeft in ieder geval voordelen ten opzichte van de recente verslechtingen. Sommigen kunnen zelfs als voordeel van een keuzemodel zien, dat het de geleidelijke overgang naar een ministelsel mogelijk maakt.

Alternatieve financieringsbron

Varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld door de keuzemogelijkheid eruit te laten en meer nadruk te leggen op de individuele, langdurige minimuminkomensbescherming. Zonder dit laatste stelt een ministelsel voor vrouwen helemaal niets voor.

Belangrijker dan strikt vast te houden aan de huidige relatie met het laatst genoten loon (70 procent) – in de praktijk een relatie die van belang is voor een steeds kleiner wordende groep werknemers – is een *individuele en langdurige minimuminkomensbescherming*. Lange tijd zagen FNV, vrouwenbewe-

ging, PvdA en GroenLinks in het verlengen van de individuele vervolgitkering in de WW een oplossing.¹⁶ Deze oplossing voldoet niet meer sinds de recente aanscherping van de referte-eisen (te weinig werknemers komen ervoor in aanmerking). Denkbaar is een individuele en langdurige uitkering op minimumniveau voor iedereen die niet voldoet aan bepaalde referte-eisen voor een hogere uitkering. Ter financiering moet dan wellicht de duur van de hogere uitkering iets bekort worden, of getrapt per periode verlaagd worden tot dat individuele minimumniveau, 70 procent van het minimumloon. Gewenster lijkt een alternatieve financieringsbron: niet het gehele premie-inkomen vormt de grondslag voor de uitkering maar maximaal het inkomen dat verdiend zou zijn met 32 uur werken. Werkgevers en werknemers betalen dan wel premie over de meerdere uren (inclusief overwerk).¹⁷ Hiermee wordt herverdeling van werk, in de vorm van vermindering van het aantal voltijd-banen, bevorderd. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor herverdeling van zorg. Bezwaren als zou het equivalentiebeginsel voor voltijders hiermee aangetast worden, kunnen ondervangen worden door te wijzen op de uitbreiding van de bescherming die ook voltijders hiermee krijgen: een individuele langdurige uitkering op minimumniveau. Bovendien zorgt de herverdeling van werk voor meer werknemers, waardoor minder mensen een beroep op sociale zekerheid hoeven te doen. Analoog zou een zwaardere premiedruk (werkgevers en werknemers) voor kleine deeltijdbanen (bijvoorbeeld banen van minder dan 15 uur) denkbaar zijn, in ruil voor de individuele langdurige inkomensbescherming. Kleine deeltijdbanen waar men toch niet economisch zelfstandig van kan leven, worden zo onaantrekkelijker.

Het ligt overigens niet voor de hand dat die individuele uitkering op minimumniveau hoger is dan het inkomen dat voorheen uit arbeid verdiend is. Maar evenmin valt in te zien waarom iemand die een laag loon had, niet recht zou hebben op een individuele minimumbescherming in geval van werkloosheid. Daarom moet afgeweken worden van de toch al arbitraire norm van een percentage van het laatstverdiende loon voor iedereen. Wie minder dan 70 procent van het minimumloon verdiende, zou een uitkering ter hoogte van het gederfde inkomen moeten krijgen; overigens met daaraan gekoppeld een verplichting om zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt voor meer dan het voorheen gewerkte aantal uren.

¹⁶ 70 procent van het minimumloon, geen partnerinkomestoets.

¹⁷ De FNV acht slechts verzwaren van de premiedruk voor werkgevers voor alle uren boven de 32 toelaatbaar. Dat zou overigens ook al een stap vooruit zijn. In diverse schriftelijke bijdragen heeft de FNV overigens ook laten zien dat het wel meevalt met de fraudegevoeligheid van zo'n maatregel.

Gemiddeld loon

Een andere begaanbare weg, mogelijk in combinatie met het voorgaande, is een uitkering die gerelateerd is (bijvoorbeeld 70 procent) aan de *gemiddelde verdiensten van een werknemer over een aantal jaren*. De relatie met het laatstverdiende loon wordt dan losgelaten. Deze methode zou in de plaats moeten komen van de huidige stringente entree- en referte-eisen. Gezien het steeds groter worden van de groep werknemers met een wisselende arbeidsduur, en dus met wisselende inkomsten, valt hier veel voor te zeggen. In feite zou zo de huidige uitkeringssystematiek voor flexibele arbeidskrachten (mits zij voldoen aan entree- en referte-eisen) ook van toepassing worden op andere werknemers. Deze systematiek is in overeenstemming met het equivalentiebeginsel en kan daarom op een breed draagvlak rekenen (de systematiek is glashelder en wijkt weinig af van de thans gangbare situatie, althans voor veel werknemers). Een aantal potentiële uitkeringsgerechtigden zou er in hun uitkering op achteruit gaan: de carrièremakers die werkloos of arbeidsongeschikt raken, degenen die na langdurig in deeltijd te hebben gewerkt vanuit een voltijdbaan op een uitkering aangewezen raken. Maar een dergelijke uitkeringsystematiek vermindert ook de huidige legale afkooppraktijken: in ruil voor een tijdelijk hoger loon straks ontslag. Zij levert waarschijnlijk voldoende geld op om inderdaad de huidige entree- en referte-eisen weer af te zwakken.

Toch kleven er ook *bezwaren* aan een dergelijke uitkeringsystematiek. Binnen de vakbeweging bestaat een zekere achterdocht. Deze wordt vooral ingegeven door de manier waarop de achtereenvolgende kabinetten met de sociale zekerheid omsprongen. De kans is namelijk groot dat men zich niet zal willen beperken tot het verstrekken van een uitkering ter hoogte van 70 procent van het gemiddeld loon, maar dat men het recht op (en de duur van) de uitkering zal verbinden aan het premiebedrag dat de ex-werknemer in kwestie daadwerkelijk heeft betaald. Met andere woorden: het risico-element (het werkloos of arbeidsongeschikt worden) wordt ondergeschikt gemaakt aan het opbouw karakter. Dan kun je bijna nog beter zelf sparen. Kortom: een uitkeringsystematiek op basis van het gemiddelde loon staat of valt met het handhaven van het risico-element. Dat wil zeggen: onafhankelijk van het arbeidsverleden moet het intreden van het risico tot uitkering leiden. Slechts de hoogte van de uitkering en niet de duur wordt bepaald door het gemiddeld premie-inkomen.

Deeltijdwerk, tijdelijke uittreding en ‘verdiencapaciteit’

Voor veel mensen die in *deeltijd* (willen) gaan werken, pakt de relatie met het laatstverdiende loon nu onrechtvaardig uit. Immers, onafhankelijk van het aantal jaren dat zij met voltijdwerk een voltijdpremie hebben betaald, wordt

bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid op het ogenblik slechts het laatstverdiende inkomen als maatstaf genomen.

Vandaar het idee om in de sociale zekerheid de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's af te dekken voor mensen die hun arbeidsuren verminderen om zorgtaken te kunnen uitoefenen. (Op dezelfde wijze als nu bij het ouderschapsverlof het geval is – het kunnen laten herleven van uitkeringsrechten – maar dan langer dan het halve jaar van het ouderschapsverlof). Het verband tussen deeltijd en het uitoefenen van zorgtaken wordt uitdrukkelijk gelegd vanwege het maatschappelijke belang van zorgtaken. Dat mensen die zorgtaken hebben, blijven participeren op de arbeidsmarkt is evenzeer van belang.¹⁸ Verdere aanknopingspunten voor de vormgeving kunnen gevonden worden in het verzorgingsforfait in de WW.¹⁹

In de notitie *Arbeidstijdverkorting* stelde het derde kabinet-Lubbers te willen nagaan of – analoog aan de Duitse situatie – herleving van uitkeringsrechten in de WW gerealiseerd zou kunnen worden gedurende de eerste twee jaar dat iemand tenminste 20 procent minder gaat werken.²⁰ Opmerkelijk is dat in deze kabinetsnotitie geen relatie met zorgtaken wordt gelegd. Slechts het stimuleren van deeltijd in het kader van herverdeling van betaald werk wordt benadrukt. De voorgestelde periode is trouwens in veel gevallen te kort om inderdaad de deeltijdarbeid met zorgtaken te kunnen combineren, zeker als het om de verzorging van kinderen gaat. Zelfs als het slechts om een periode van drie of vier jaar gaat, ligt er een enorme kans om emancipatie-, arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid te combineren.

Belgische TUT-regeling

Ook de Belgische bureaus bieden een voorbeeld van hoe beleid op het vlak van emancipatie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid met succes gecombineerd kan worden: loopbaanonderbreking. Werknemers mogen een paar keer tijdens hun arbeidsleven *voltijd- of deeltijdverlof* nemen gedurende een half of een

¹⁸ Kortweg: voor het individu vermindering van verlies aan verdien capaciteit, voor de maatschappij is blijvende arbeidsparticipatie van belang net als het verminderen van herintreedstersproblematiek.

¹⁹ Kinderen jonger dan zes tellen volledig mee, en kinderen tussen zes en twaalf voor de helft. Hieruit kan een staffel worden gemaakt voor gedeeltelijke herleving van uitkeringsrechten naarmate langduriger in deeltijd wordt gewerkt vanwege zorgtaken. Bij zorgtaken voor volwassenen kan gewerkt worden met melding en overleveren van verklaringen van artsen en huisartsen.

²⁰ Deze notitie uit april 1994, geschreven op verzoek van de fractie van GroenLinks, is niet als officieel Kamerstuk verschenen. Overigens dacht de regering aan een periode van twee jaar en niet zoals in Duitsland drie jaar.

heel jaar. Terugkeer in de oude baan is gegarandeerd, net als een minimumuitkering tijdens het verlof. De tijdelijk opengevallen arbeidsplaats moet toebedeeld worden aan een uitkeringsgerechtigde of aan een herintreedster, die op deze wijze werkervaring opdoet, tegen normale beloning. Recentelijk heeft de PvdA-fractie in de Tweede Kamer hier de aandacht op gevestigd.²¹ Weliswaar zal zo'n TUT-uitkering waarschijnlijk nooit gerekend kunnen worden tot de bovenminimale sociale zekerheid, maar uitbreiding van de werknemersverzekeringen met de TUT zou een aanwinst zijn. Zeker werknemers met zorgtaken en 'burned out' gevallen zouden er profijt van hebben. Bovendien biedt de TUT aanknopingspunten om in het arbeidsvoorwaardenbeleid bovenwettelijke uitkeringen af te spreken, bijvoorbeeld gecombineerd met een 'sabbatical year' of 'opfrisverlof'.

Privatisering?

Pleidooien voor privatisering van (een deel van de) sociale zekerheid vloeien vaak voort uit een sterk geloof in marktwerking. Nog afgezien van de vraag of sociale zekerheid wel geëigend is voor marktwerking in de letterlijke zin van het woord, is het nadeel in ieder geval doorbreking van de solidariteit: wie het zich kan permitteren (qua werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsrisico) kiest voor *opting out*. De zogenaamde slechte risico's blijven over. Veel van de eerder voorgestelde wegen zijn onbegaanbaar als voor privatisering wordt gekozen. Wie zal bijvoorbeeld vrijwillig premie gaan betalen voor herleving van uitkeringsrechten als men wegens zorgtaken iets minder gaat werken? Het antwoord luidt: alleen degenen die er in aanmerking voor denkt te komen, dus niet de kostwinner. Het gevolg is: hogere premies.

Privatisering zal *niet* kunnen bijdragen aan een meer gewenste organisatie van arbeid, zorg en inkomen. Daarbij is het onwaarschijnlijk dat zij over de hele linie kostenbesparend werkt: naast de verzekerde risico's en het uitvoerend personeel moet immers ook de winstmarge van de commerciële verzekeraar bekostigd worden. Efficiënter en dus goedkoper werken van de uitvoeringsorganisaties kan beter op andere wijze bevorderd worden.

Vanuit 'vrouwenoptiek' lijkt er helemaal weinig te halen (en veel te verliezen) bij privatisering. De kans is erg groot dat bepaalde vrouwenrisico's, verband houdend met zwangerschap en zorg, vrouwen extra in rekening gebracht worden. Kijk maar naar particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Of naar de huidige praktijk bij particuliere pensioenverzekeringen en

²¹ De minister heeft een notitie met een verkenning van de mogelijkheden toegezegd. Zie ook 'Veelkleurige Vooruitzichten'; de door de FNV hierin gelegde koppeling met vervangingspools verdient eveneens nadere uitwerking, maar dat valt buiten bestek van dit artikel.

het beschikbare premiestelsel – voor een gulden kan een vrouw minder pensioen kopen dan een man, vanwege haar statistisch langere levensverwachting (resultaat: nog langer armoe). Zeer waarschijnlijk zullen die hogere premies voor vrouwen beargumenteerd worden met allerlei statistieken, waarbij te gemakkelijk allerlei verschillen op het sekseverschil zullen worden teruggevoerd en andere verklaringen niet aan de orde komen. Al eerder wees ik op de systematische vertekening van de statieken door onjuist gebruik van de deeltijd-factor. Veel verschillen in werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en dergelijke hebben minder met sekse dan met de positie op de arbeidsmarkt te maken. Bijvoorbeeld: het arbeidsongeschiktheidsrisico bij monotone werk is groot; dat monotone werk wordt voornamelijk door vrouwen gedaan. De oorzaak van het arbeidsongeschiktheidsrisico ligt echter niet in het vrouw-zijn. De kans daarentegen dat vrouwen toch zwaarder aangeslagen zullen worden in premieheffing is vrij groot. Dit soort praktijken zal alleen met allerlei wettelijke maatregelen tegengegaan kunnen worden.

Zwangerschapswet

In bepaalde opzichten zijn wettelijke maatregelen onvermijdelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgenomen privatisering van de Ziektewet als sociale verzekering (te vervangen door een of andere vorm van loondoorbetaling door de werkgever). Hoewel het in vele beschouwingen ongenoemd blijft, zal er toch iets speciaals geregeld moeten worden voor verzuim in verband met zwangerschap en bevalling. We zijn namelijk gebonden aan internationale verplichtingen (onder meer ILO-verdragen). Het zwangerschapsrisico (en het bijbehorende arbeidsongeschiktheidsrisico) kan niet op de werkgever afgewenteld worden – anders krijgt geen enkele vrouw in de vruchtbare leeftijd een baan (zie ook Monster 1994). Daarbij lijkt me dat voor zwangerschap- en bevallingsverlof nu juist niemand naar voren kan brengen dat dit *ongewenste* solidariteit is. Alleen vrouwen lopen het zwangerschapsrisico, terwijl het voortbrengen van kinderen toch een algemeen aanvaard maatschappelijk nut betekent. Behoud van de band met de arbeidsmarkt van zwangere vrouwen is trouwens evenzeer maatschappelijk van belang.

Een wettelijk geregelde zwangerschap- en bevallingsuitkering is noodzakelijk. Een volksverzekering hiervoor behoort tot de mogelijkheden. In dat geval is meteen één van de hoofdproblemen van zelfstandig werkende vrouwen opgelost. Het moet dan wel een speciale volksverzekering zijn: net als nu 100 procent loondoorbetaling voor werkneemsters, en met ten minste dezelfde voorwaarden als nu (een langere uitkering als dat medisch noodzakelijk is).

Zo'n volksverzekering – waarvoor iedere belastingbetaler naar draagkracht een bijdrage levert – heeft tegelijkertijd als voordeel dat deze, eventueel op termijn, uitgebouwd kan worden. Bijvoorbeeld door een bijdrage te geven aan diegenen die wegens onverwachte maar onvermijdelijke zorgtaken, op-

eens even niet kunnen werken. Wegens zieke kinderen, ernstig zieke ouders of stervende naasten. Uiteraard zou dit verder uitgewerkt moeten worden: bij welke indicaties wordt zo'n bijdrage verstrekt, hoe hoog moet zo'n uitkering zijn ('flat rate' ofwel voor iedereen hetzelfde minimumniveau, of toch een of andere vorm van loongerelateerdheid)? Maar laten we nu eerst maar beginnen met bundeling van allerlei zaken die met zwangerschap, arbeid en inkomen te maken hebben in één wet. Om zo'n wet te maken, hoeven we trouwens niet te wachten op de uitkomst van de discussie over privatisering van de sociale zekerheid.

Dit artikel begon met een verwijzing naar het seksebepaalde karakter van de huidige sociale zekerheid. De vraag is of dat in de toekomst zal verdwijnen. Zelfs nu feministes zich al meer dan twintig jaar roeren in deze discussie, lijken we zo nu en dan van voren af aan te moeten beginnen. Hoe dan ook: geen enkel stelsel zal op lange termijn houdbaar blijken te zijn, noch over een draagvlak te kunnen beschikken, als geen rekening wordt gehouden met de veranderde organisatie van arbeid, inkomen en zorg.

Leontine Bijleveld is beleidsmedewerker bij het FNV-Vrouwensecretariaat

Literatuur

- ADELMUND, K. (8 februari 1992), Inleiding op symposium 'Een waarborg voor het bestaan', Den Haag, (de Drees-lezing)
- BIJLEVELD, L. (juni 1992), Dankwoord bij toekenning Joke Smit Prijs, Den Haag
- BIJLEVELD, L. (1993), 'Naar een nieuw model voor nabestaandenpensioenen', *In: Jaardossier Pensioenen 1993* (Towers Perrin)
- FNV (1993a), *Deeltijd Compleet*, Amsterdam
- FNV (1993b), *Veelkleurige vooruitzichten*, Amsterdam
- HOLTMAAT, R. (1992a), *Met zorg een recht? Een analyse van het politiek-juridisch vertoog over bijstandsrecht*, Zwolle (proefschrift)
- HOLTMAAT, R. (1992b), *Rapport individualisering van sociale zekerheid. Mogelijkheden en onmogelijkheden*, Leiden
- MONSTER, M. (1994) De 'paarse' voornemens, *In: Nemesis*, 1994, nr. 5
- SOCIAAL CULTUREEL RAPPORT 1992, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pag. 467 e.v.

Sociale zekerheid te duur omdat het stelsel niet deugt

ED LOF

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is een puinhoop, daarover bestaat brede eensgezindheid. Maar achter die eensgezindheid gaan uiteenlopende en vaak tegenstrijdige overwegingen schuil. De voornaamste kritiek betreft het royale karakter van het stelsel. De uitkeringen zijn te hoog en het aantal uitkeringsgerechtigden groeit onbeheersbaar, deels als gevolg van de vergrijzing maar vooral omdat er te gemakkelijk een beroep op kan worden gedaan. Tegelijk wordt erop gewezen dat het stelsel niet meer aansluit op de sociale werkelijkheid, noch wat de private sfeer, noch wat de beroepssfeer betreft. En na jaren van 'stelselherzieningen' kan men zich afvragen of de uitkeringen juist niet te karig zijn geworden. Aanpassing van het stelsel zelf is maar een deel van de oplossing.

Onbetaalbaar

Het kostenaspect wordt in essentie op drie manieren naar voren gebracht. De *eerste* is dat met de sociale zekerheid een onevenredig groot deel van het nationaal inkomen gemoeid is, en dat de uitgaven hiervoor de voornaamste belemmering vormen voor het terugdringen van de collectieve-lastendruk en het financieringstekort. De *tweede* is dat de sociale premies een ongunstig effect hebben op de loonkosten en daarmee op de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. En in de *derde* plaats wordt naar voren gebracht dat

door de groei van het aantal inactieven ten opzichte van het aantal actieven het 'draagvlak' voor de sociale zekerheid wordt ondergraven.

In zijn simpelste vorm lijkt het volgende argument de grootste invloed te hebben gehad op de politieke discussie over de sociale zekerheid, en in elk geval op het beleid terzake van de afgelopen tien jaar: Nederland geeft veel te veel uit aan de sociale zekerheid, met een kwart van het bruto nationaal product veel meer dan vrijwel elk ander land. Deze overdrachtsuitgaven maken meer dan de helft van de totale collectieve uitgaven uit, en aangezien er al jarenlang een vrij brede consensus bestaat over de wenselijkheid zowel het tekort van de overheid als de collectieve-lastendruk terug te dringen, is het onontkoombaar dat ook, of juist, de sociale zekerheid wordt aangepakt. Het alternatief zou zijn dat veel sterker zou moeten worden beknot op andere taken en verplichtingen van de overheid, zoals onderwijs en veiligheid.

Een stelsel van sociale zekerheid impliceert herverdeling van inkomens: werkende Nederlanders moeten het inkomen verdienen voor hun niet-werkende landgenoten. Daardoor is hun beschikbare inkomen aanzienlijk lager dan hun bruto-inkomen. Deze 'wig' heeft er mogelijk toe bijgedragen dat de loonkosten in Nederland ook in absolute zin relatief hoog liggen. De gangbare verklaring daarvoor is dat bij loononderhandelingen (net als bij de koopkrachtplaatjes van het Centraal Planbureau) vooral op de besteedbare inkomens wordt gelet, en werknemers in staat zouden zijn de kosten van de sociale zekerheid af te wentelen op de werkgevers. Hoewel men zich kan afvragen in hoeverre deze factor onder de sinds 1982 geïmplementeerde loonmatiging een belangrijke rol heeft gespeeld, leggen de inkomensoverdrachten aan het grote aantal inactieven een extra last op de loonkosten. Daardoor wordt het voor Nederlandse bedrijven moeilijker te concurreren op de wereldmarkt – niet alleen tegen lage-lonenlanden, maar ook tegen landen met vergelijkbare nettoloonniveaus maar lagere sociale heffingen, zoals de Verenigde Staten. Gezien de groeiende internationale concurrentie, vooral binnen de Europese Unie maar ook daarbuiten, dreigt Nederland zich aldus uit de markt te prijzen. Hoewel uit het omvangrijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans blijkt dat de loonkostenfactor niet acuut is, suggereert de geringe geneigdheid van Nederlandse bedrijven om in Nederland te investeren dat de loonkosten op termijn wel als een probleem worden gezien.

Hoge sociale lasten

De hoge kosten van de sociale zekerheid staan dan ook niet los van de diepere problematiek rond de sociale zekerheid. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat een hoge collectieve-lastendruk een negatieve invloed heeft op de economische groei en daarmee op de werkgelegenheid, waardoor het beroep op sociale zekerheid juist wordt bevorderd. Er lijkt een *viciuze cirkel* te

zijn ontstaan van groeiende inactiviteit en toenemende lastendruk, waarbij, zoals dat heet, het 'economisch draagvlak' van de sociale zekerheid afkalft.

Dit probleem zou zich in beginsel niet hoeven voordoen wanneer Nederlanders eensgezind bereid waren die lasten op te brengen, ten koste van hun besteedbare inkomens. In die zin is hier minder sprake van een economisch draagvlak als wel van een politiek draagvlak. Maar ook dat is betrekkelijk, omdat de internationalisering van de economie niet alleen de in- en uitvoer betreft maar ook (en in toenemende mate) het kapitaalverkeer, grensoverschrijdende investeringen en migratie. De hoge collectieve-lastendruk kan voor Nederlandse bedrijven een (bijkomende) reden zijn om zich elders te vestigen, heeft een nadelige invloed op de vestiging van buitenlandse ondernemingen in Nederland, en kan voor vooral hooggekwalificeerde individuen een motief zijn om in een ander land te gaan werken (of alleen te gaan wonen). In elk geval is er sprake van een nadelige invloed op het Nederlandse ondernemings- en vestigingsklimaat, wat weer de vicieuze cirkel versterkt van minder werkgelegenheid, meer inactieven en hogere lasten.

Eenzijdige druk

Bij het kostenaspect moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. In de *eerste* plaats is de omvang van de collectieve uitgaven, en zeker van de sociale-zekerheidscomponent daarin, tot op zekere hoogte een statistische constructie. Wanneer de overheid in een bepaalde behoefte voorziet – door politiemensen aan te nemen of dijken te laten verhogen – zijn dat uitgaven die domweg door belastingbetalers moeten worden opgebracht. Waar het echter om inkomensregelingen gaat voldoet dat simpele beeld niet, omdat de betaalers en de ontvangers geen scherp onderscheiden groepen zijn. Dit soort regelingen vallen deels onder specifieke uitkerende instanties, deels onder het fiscale regime; in het eerste geval gelden zij als uitgaven, in het tweede niet. De inkomensregelingen in verband met woonlasten illustreren dit: de huursubsidie geldt als een uitgave, de fiscale hypotheekrente-af trek niet. Dat wil zeggen dat wie de uitgaven en de belastingen wil verlagen, wel de huursubsidie zal willen aanpakken, maar niet de rente-af trek. Het betekent ook dat de collectieve-lastendruk aanzienlijk lager zou liggen, wanneer (een groter deel van) de inkomensregelingen via de belastingen zouden worden uitgevoerd. In die zin is het argument van de hoge collectieve-lastendruk in wezen oneigenlijk.

Een *tweede* kanttekening is dat de negatieve effecten van de lasten van de sociale zekerheid vooral optreden doordat deze eenzijdig op de lonen drukken. Daarom is wel voorgesteld deze te financieren uit de algemene middelen of via een speciale heffing (zoals op energie, op kapitaalinkomen of op de totale produktiewaarde). Zo'n verschuiving zou het negatieve effect op de werkgelegenheid zeker verminderen, maar roept weer nieuwe en grote onzekerheden op ten aanzien van de internationale economische betrekkingen.

Vergrijzing

Een extra overweging met betrekking tot de betaalbaarheid van de sociale zekerheid is de vergrijzing. Naarmate het percentage ouderen in de bevolking toeneemt, daalt de arbeidsparticipatie, dus moeten de werkende Nederlanders voor nog meer inactieven het brood verdienen. Om te voorkomen dat hierdoor de premielasten nog verder oplopen, zouden ofwel de oudedagsuitkeringen moeten worden verlaagd, ofwel de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd – en, natuurlijk, alle regelingen voor vervroegde uittreding afgeschaft. Af en toe wordt ook bepleit de AOW geheel of ten dele om te zetten in een fonds waaruit later uitkeringen betaald zouden kunnen worden. Maar gezien het negatieve effect van de extra besparingen op de bestedingen, en daarmee op groei en werkgelegenheid, zou het middel erger zijn dan de kwaal.

De pleidooien voor latere uittreding zijn echter onder de huidige omstandigheden weinig steekhoudend. Gezien de toch al hoge inactiviteit zou dat alleen maar een verschuiving van werkgelegenheid opleveren, waarbij de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt juist afnemen. In feite zijn de kosten van het groeiende aantal ouderen goed op te vangen wanneer de huidige inactiviteit zou kunnen worden teruggedrongen, zodat de totale welvaart – het economisch draagvlak – groter wordt. Tegelijk kunnen groepen die nu niet aan de slag komen betere kansen krijgen, dankzij het feit dat veel mensen zich binnenkort van de arbeidsmarkt zullen terugtrekken.

Het vergrijzings-argument klinkt des te valser wanneer het in een adem wordt genoemd (zoals wel gebeurt) met de toenemende kosten van immigranten en asielzoekers – naar het zich laat aanzien de enige groepen in de samenleving dankzij welke de vergrijzing zal worden afgeremd en de gevolgen kunnen worden opgevangen.

Autonome groei

Een negatief effect van het stelsel van sociale zekerheid dat in beginsel los staat van het kostenprobleem – maar dat wel in de hand werkt – is dat het de neiging tot autonome groei vertoont: in plaats van te voorzien in noden die naar hun aard slechts een klein deel van de bevolking betreffen, zoals invaliditeit en weduwschap, heeft het in de hand gewerkt dat een substantieel deel van de bevolking *afhankelijk* is geworden van een of andere uitkering. Ook hier zitten verschillende kanten aan.

Simpel gesteld is het probleem dat de ‘toelatingseisen’ te soepel zijn, wat een uitnodiging is tot lichtvaardig, oneigenlijk of zelfs frauduleus beroep op een uitkering. Jarenlang was enig lichamelijk of psychisch ongerief voldoende om levenslang aanspraak te kunnen maken op een uitkering van tachtig procent van het eerder verdiende loon en bekend is ook dat veel werkgevers via

deze weg overtollig geworden werknemers loosden. Intussen lijken de poortwachters in het andere uiterste te vervallen, maar de criteria voor arbeidsongeschiktheid zijn er niet helderder op geworden. Wie een werkloosheidsuitkering ontvangt, ondervindt weinig druk om ander werk te zoeken, en uit onderzoek blijkt dat vaak pas te gebeuren als het einde van de uitkeringstermijn in zicht komt. Voor de bijstand geldt nauwelijks een andere toelatingseis dan inschrijving, althans voor wie niet over eigen middelen beschikt.

Aan de andere kant is slechts moeilijk vast te stellen of degene die een beroep op de bijstand doet, inderdaad geen andere inkomsten heeft, en steeds opnieuw blijkt dat bij een substantieel percentage van de ontvangers van zo'n uitkering wèl het geval te zijn. Een extra complicatie is hier dat de uitkering afhankelijk is van de huishoudenssituatie, die vaak moeilijk ondubbelzinnig is vast te stellen.

Een merkwaardige consequentie van deze benadering is dat als iemand op zijn kosten van levensonderhoud probeert te besparen door woonruimte te delen met een ander, de overheid zich dit voordeel toeëigent. Hetzelfde geldt voor de AOW – alleenstaande ouderen moeten hun dagen in eenzaamheid slijten op straffe van korting op hun uitkering.

Onderklasse

In de openbare discussie over de sociale zekerheid komt het probleem van de soepele toelatingseisen nogal eens ter sprake in termen als 'calculerende burger', 'moral hazard' en 'normvervaging'. Zo wordt er ook door menig hardwerkende en belastingbetalende burger tegenaan gekeken, en dus wordt het politieke draagvlak van de sociale zekerheid verder ondermijnd. Dat is in zoverre verbazend dat deze vorm van calculeren – los van echte fraude – niet afwijkt van het gedrag van de belastingbetaler, die alle mazen van de fiscale wetgeving benut om zijn aanslag te minimaliseren. Maar dit laatste wordt zelden veroordeeld, zelfs niet van overheidswege (hoogstens wordt de wetgeving aangepast).

De autonome groei is veeleer het gevolg van een ander kenmerk van het huidige sociale-zekerheidsstelsel, dat er vaak mee verward wordt: het is een *armoedeval*. Deze uitdrukking wordt soms in een beperkte, sociologische zin gebruikt, en doelt dan op bepaalde subculturen (zoals die bestaan in oude arbeiderswijken, onder sommige groepen allochtonen en in bepaalde kringen van jongeren) waar bijna iedereen van een uitkering leeft en vrijwel niemand reguliere arbeid verricht – waardoor voor de eenling de drijfveer om dat wel te doen grotendeels afwezig is. In dat verschijnsel is het ontstaan van een echte onderklasse te herkennen, die in materieel opzicht weliswaar (nu nog) beter af is dan de Amerikaanse onderklasse, maar in termen van mobiliteit en zingevend perspectief misschien al dieper weggezakt is – zoals blijkt uit het veel hogere percentage langdurig inactieven in Nederland. De potentiële risico's

daarvan voor de toekomst zijn aanzienlijk, niet alleen voor wat betreft het economisch draagvlak, maar nog meer in termen van sociale stabiliteit en openbare veiligheid. Er is weinig reden om aan te nemen dat de hogere uitkeringen Nederland zullen vrijwaren tegen een groeiende gewelddadigheid van zo'n onderklasse zoals in de VS is waar te nemen.

Economische armoedeval

Maar het begrip armoedeval heeft ook een specifieke economische betekenis, die minstens even vèrstrekkende implicaties heeft – en bovendien het sociale aspect versterkt. Dat is het gegeven dat wie een uitkering (en dan met name een bijstandsuitkering) ontvangt, doorgaans weinig wint door zich (weer) op de arbeidsmarkt aan te bieden. Meestal gaat het om laaggekwalificeerden die op de reguliere arbeidsmarkt weinig meer dan het minimumloon (en voor een parttime baan minder) zouden verdienen, terwijl een baan wel moeite en kosten meebrengt. Dat laatste geldt vooral wanneer daarvoor gereisd moet worden, of wanneer er voor kinderopvang gezorgd moet worden. Aan de beslissing om maar thuis te blijven zitten, hoeft dan geen immorele opzet ten grondslag te liggen, maar alleen een simpele afweging van kosten en baten – zoals iedereen die geacht wordt voor zichzelf te kunnen maken. Misschien zou zo'n baan op den duur toch rendement afwerpen – in termen van sociale contacten, carrièreperspectieven en levensvervulling – maar vaak is dat verre van zeker.

Van dit *ontmoedigingseffect* is het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en andere sociale voorzieningen doordrenkt, te beginnen bij het afkomen door de overheid van de besparing op woonlasten door samenwonen. Het wordt voortdurend versterkt door het groeiend aantal regelingen, van de huursubsidie tot de crèchebijdrage, waarbij men meer moet betalen naarmate men meer verdient. Het geheel van inkomensafhankelijke prijzen, heffingen, subsidies en uitkeringen levert een 'impliciete marginale belastingdruk' op die, afhankelijk van persoonlijke omstandigheden, de honderd procent makkelijk kan overschrijden – dat wil zeggen dat het verwerven van eigen (of extra) inkomen in feite tot een lager vrij besteedbaar inkomen leidt. Inspanningen om vooruit te komen, zijn daardoor vaak niet of nauwelijks lonend. Door steeds meer voorzieningen en uitkeringen afhankelijk te maken van de mate waarin men daar zelf in kan voorzien (door middel van inkomens- en middelentoetsen) straft de overheid de burgers af die proberen voor zichzelf te zorgen – door te gaan werken, of door voorzieningen te treffen voor de toekomst (studerende kinderen, aanvullend inkomen voor de oude dag) of voor eventualiteiten (werkloosheid of arbeidsongeschiktheid). In die zin is het hele stelsel van sociale zekerheid en andere voorzieningen gaandeweg steeds meer een nationale armoedeval geworden, en wordt juist door ondoordachte bezui-

nigingen de dynamiek van de arbeidsmarkt en dus ook het toekomstige economische draagvlak steeds verder uitgehold.

Maatschappelijke mismatch

Vaak is wat voor calculerend burgerschap wordt aangezien in feite slechts de weerspiegeling van fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen. Het sociale-zekerheidsstelsel is in hoge mate gebaseerd op maatschappelijke patronen in de privésfeer en in de sfeer van de arbeidsmarkt, die allang niet meer dominant zijn; zoals het kostwinnerschap, de gezinshuishouding, het stabiele huwelijk en de fulltime baan (of minstens het beroep) voor het leven met een gestaag toenemend inkomen. Intussen zijn huishoudens met meerdere inkomens normaal geworden, gezinnen klein en dus ook van tijdelijker aard, richten mensen op verschillende manieren hun relaties in en verbreken deze ook weer vaker, en veranderen werknemers frequenter, al of niet gedwongen, van baan (of gaan zij korter werken, of voor zichzelf beginnen), en vertonen de inkomens van individuen en vooral huishoudens grotere schommelingen.

Het gevolg is dat de traditionele inkomensdervingsverzekeringen (ZW, WW, WAO, maar ook pensioen) vaak minder relevant en moeilijker toe te passen zijn. En het is al helemaal ondoenlijk om objectief vast te stellen in hoeverre persoonlijke leefpatronen al of niet een economische dimensie hebben. Is een LAT-relatie een alternatieve levensstijl of een fiscale constructie? De bestaande regelingen zijn een soort *loterij* geworden: onder de ene regeling is zelfs een hoog inkomen levenslang gewaarborgd, onder de andere (en soms afhankelijk van de betrokken ambtenaren) leidt een 'vormfout' tot uitstoting.

Er wordt veel gepleit voor strengere regels, en voor bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsverzekering is daar zeker behoefte aan. Maar waar het om huishoudens en economische bindingen gaat, zijn er nauwelijks regels vast te stellen die controleerbaar zijn (zonder dat de maatschappij een – onbetaalbare – sociale politiestaat wordt), die niet fraudegevoelig zijn en die niet voortdurend zullen achterlopen bij de feitelijke ontwikkeling van de samenleving.

De laatste twee aspecten worden in de discussie onvoldoende gescheiden, wat te maken heeft met een zekere onwil (of onvermogen) maatschappelijke trends te onderkennen. Die blinde vlek belemmert een zinvolle discussie over nieuwe uitgangspunten voor de verzorgingsstaat. Iedereen juicht het toe dat mensen beter opgeleid, geëmancipeerd en mondiger zijn geworden, maar de praktische manifestaties daarvan – dat mensen beter in staat zijn zelf de oplossingen te vinden die hen het beste uitkomen, dat ze hun eigen leven inrichten zoals ze willen en dat niet een sociaal kader zoals kerk, buurt, werkkring of familie, maar het individu of de kleinste leefgemeenschap maatgevend zijn – worden veelal als moreel verwerpelijk afgeschilderd. Het resultaat is een Babylonische discussie, waarin de verschillende termen waarmee dezelfde proces-

sen worden aangeduid – eigen verantwoordelijkheid, individualisering – wederzijds worden verketterd. De bestuurlijke en veelal morele fixatie op het ‘huishouden’ als maatschappelijke eenheid stoelt op dezelfde maatschappijvisie die in veel landen tot in deze eeuw de notie van stemrecht voor vrouwen onbespreekbaar maakte.

Werkgelegenheid

Daar het draagvlak van de sociale zekerheid wordt gevormd door *verdiend inkomen*, is het probleem van de onbetaalbaarheid in essentie een werkgelegenheidsprobleem. Nu ontstaat werkgelegenheid niet als resultaat van de bereidheid om te werken, maar evenmin is werkgelegenheid een exogeen gegeven waar vervolgens de mate van inactiviteit uit voortvloeit. De werkgelegenheid wordt zelf in belangrijke mate bepaald door het sociale stelsel, en het probleem van de sociale zekerheid kan daarom niet los worden gezien van dat van de arbeidsmarkt. Vooral het minimumloon, dat nog altijd gekoppeld is aan het niveau van de sociale uitkeringen, speelt hierbij een cruciale rol. Het minimumloon heeft tot gevolg dat allerlei mogelijke en nuttige taken niet worden opgevat omdat het economisch nut (de marktwaarde) daarvan niet opweegt tegen de loonkosten.

Maar wie een uitkering ontvangt, is in het algemeen ook niet gebaat bij werk tegen een beloning die lager is dan de uitkering. Dat wil zeggen dat om meer banen juist voor laaggeschoolden te doen ontstaan, met het minimumloon ook de sociale uitkeringen over de gehele linie zouden moeten worden verlaagd omdat anders het ontmoedigingseffect nog versterkt zou worden.

In principe kan dit gevolg worden gecompenseerd door middel van aanvullende uitkeringen, maar de bureaucratische implicaties zijn afschrikwekkend en in feite worden de betrokkenen dubbel gestigmatiseerd als *‘working poor’*. Aan de andere kant zijn er eenvoudig te implementeren manieren om de bruto-inkomens (en dus de loonkosten) te laten dalen zonder de netto-inkomens aan te tasten. Door bijvoorbeeld terug te keren tot de vroegere praktijk dat inkomen pas belast wordt wanneer dit boven het sociaal minimum uitstijgt, zouden de minimumloonkosten met zo’n duizend gulden per maand dalen. Maar al zou dat de vraag naar arbeid waarschijnlijk aanzienlijk stimuleren, voor veel inactieven wordt het er nauwelijks aantrekkelijker op om daarop in te gaan: de economische armoedeval wordt niet gedicht.

Dominee, despoot en vakbondsman

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft vele wortels, en het resultaat is vooral een wildernis geworden sinds de overheid zich over het ontlukende groeisel ontfermd heeft.

De vaders van het stelsel waren de dominee (of pastoor), de vakbondsman en de verlichte despoot. De *dominee* ontfermde zich over de behoeftigen, mits zij berouw toonden (de '*deserving poor*'). Zijn erfenis is de bijstandswet, maar niemand toont meer berouw. Het stelsel schiet op alle punten tekort: betaalbaarheid, beheersbaarheid, toepasbaarheid op de geëmancipeerde samenleving.

De *vakbondsman* deed een appel op solidariteit, en droeg daarmee bij aan de emancipatie van zijn achterban. De werknemersverzekeringen met hun bovenminimale uitkeringen zijn minder een armoedeval, omdat de uitkering in beginsel lager is dan het corresponderende arbeidsinkomen en bovendien in beginsel een tijdelijk karakter heeft (de uitzondering betrof degene die invalide werd door een arbeidsongeval). Maar het stelsel schoot zijn doel voorbij toen de overheid het onder haar hoede nam en over de hele linie gelijkschakelde. Nu de minimumuitkering in de werknemersverzekeringen in wezen gewoon de bijstandsuitkering is, leidt het stelsel vooral tot een herverdeling van laag naar hoog.

De *verlichte despoot* vreesde het revolutionaire potentieel van de verpauperde massa's, en hij trachtte ze te pacificeren door ze brood en spelen aan te bieden, zonder aanzien des persoons. In later tijden werden dat basisuitkeringen voor ouderen en voor weduwen en wezen, en de kinderbijslag; alsook allerlei subsidies op zaken waar iedereen gebruik van maakt: woningen, onderwijs, primaire levensbehoeften, openbaar vervoer.

Liefdadigheid past niet meer in de geëmancipeerde samenleving. Ook solidariteit heeft haar glans verloren; het probleem is dat je alleen solidair kunt zijn met een groep, tegenover een andere groep – zoals arbeiders tegenover kapitalisten, of de staat. Solidariteit met de hele mensheid of de hele samenleving is onzinnig, want dan heb je het over 'naastenliefde' in de christelijke zin en ben je weer terug bij de dominee. Maar al is de arbeidersklasse opgestuwd en uiteen gevallen, voor solidariteit is nog altijd plaats, mits gestoeld op wat zakelijker uitgangspunten. Binnen afgebakende sociale groepen (bedrijfstakingen, beroepsgroepen) kunnen heel goed min of meer onderlinge verzekeringen worden afgesloten tegen specifieke risico's, en daarbij zal het dan vooral over *inkomensderving* gaan – de bovenminimale uitkeringen.

Zo'n verzekeringsstelsel zou, net als de particuliere pensioenvoorziening, een aanvulling op een basisuitkering moeten zijn. En zoals het débacle van de particuliere aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen schrijnend duidelijk maakt, is toezicht van de overheid hierbij onontbeerlijk – net zoals niet-openbaar vervoer tòch verkeersregels vereist. Met name staat de neiging van verzekeringsmaatschappijen tot steeds verdergaande risicoselectie haaks op het aan elke verzekering ten grondslag liggende beginsel van risicospreiding.

Het werk van moralisten

Veel van de voorzieningen die aan iedereen gelijkelijk verstrekt worden, hebben zichzelf overleefd nu steeds meer mensen in staat zijn zelf keuzen te maken en prioriteiten te stellen. Maar de overweging om voor deze aanpak te kiezen – dat de staat nu eenmaal niet bij machte was, en ook niet de intentie behoorde te hebben, precies vast te stellen wie meer of minder behoeftig was – heeft zijn geldigheid nog steeds niet verloren, en sluit ook beter aan bij de andere poot van het inkomensbeleid: de fiscale praktijk.

Deze benadering heeft weinig te bieden aan een overheid die vooral op bezuinigingen mikt, maar is onmiskenbaar superieur waar het gaat om fraudegevoeligheid, het gevaar van de armoedeval, en de toepasbaarheid bij veranderlijke persoonlijke en arbeidssituaties. De uitvoering hoeft in beginsel niet bewerkelijker te zijn dan die van de belastingheffing.

In Nederland beantwoorden met name de AOW, de kinderbijslag en de studiebeurzen min of meer aan dit klassieke patroon. Hofstra en Drees waren niet zozeer beducht voor een grijze revolutie, maar zagen in dat een uitkering die afhankelijk was van allerlei persoonlijke omstandigheden, vooral zou leiden tot bureaucratie, complicaties, misbruik en onrecht – een inzicht dat sindsdien verloren lijkt te zijn gegaan.

De dominee is van alle tijden, de verlichte despoot en de vakbondsman dateren van het einde van de negentiende eeuw; pas na de Tweede Wereldoorlog is de overheid de rol van de intussen op nonactief gestelde dominee gaan spelen, met hetzelfde mengsel van zorgzaamheid en bemoeizucht. Het resultaat is er naar. Het grootste deel van het huidige, krakende bouwwerk – inclusief de recent verbouwde AOW-vleugel – is het werk van moralisten, die zich maar niet kunnen neerleggen bij de emancipatie van hun volgelingen. Het op het eerste gezicht zo plausibele argument dat de sociale zekerheid er alleen moet zijn voor degenen die het echt nodig hebben, past geheel in die traditie. Het enige sociale-zekerheidssysteem dat zichzelf niet ondermijnt, is een systeem dat de ontvanger in zijn eigen waarde laat en hem de vrijheid biedt op eigen initiatief zijn lot te verbeteren.

Draagvlak

Is de sociale zekerheid in Nederland te duur omdat deze te royaal is? Dat is maar betrekkelijk. Zelfs wie al jaren gewerkt en WW-premie betaald heeft, kan als hij (of zij) duurzaam werkloos wordt (en voor wie de veertig gepasseerd is, is werkloosheid meestal duurzaam) al snel aangewezen zijn op de bijstand; en daaraan kan hij weinig rechten ontlenuen als hij een werkende partner heeft of als hij zoveel 'eigen verantwoordelijkheid' bezat om wat reserves aan te leggen voor zijn oude dag. Wie om gezondheidsredenen zijn werk

moet staken, kan nog maar zeer moeilijk aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, hoe gering de kans ook is dat hij ooit nog ergens aan de slag komt. Bovendien blijkt uit onderzoek dat een niet onbelangrijk deel van degenen die wèl in aanmerking komen voor een sociale uitkering die niet ontvangen.

De sociale zekerheid is vooral relatief te duur, omdat het draagvlak te gering is. Dit komt doordat in Nederland te weinig mensen produktieve arbeid verrichten. Dat is ten dele weer het gevolg van de systeemfouten (waaronder de selectieve laagdrempeligheid), maar vooral van andere factoren, zoals het gebrek aan dynamiek van onze economie en het onvermogen van de samenleving om langdurig werklozen – waaronder veel, vooral allochtone, jongeren – een volwaardige positie in de samenleving en daarmee op de arbeidsmarkt te bieden. De problemen rond de sociale zekerheid – hoe reëel ook – zijn in belangrijke mate slechts de symptomen van dieperliggende maatschappelijke en economische blokkades.

***Ed Lof** is freelance economisch journalist*

Het economisch belang van een brede verzorgingsstaat

KEES VENDRIK

De centrale vraag, die in de komende pagina's ter beantwoording voorligt, is wat de economische betekenis kan zijn van de verzorgingsarrangementen, zoals we die in Nederland kennen. Dit is geen onschuldige vraag.

Ze is mede ingegeven door het politieke debat rond de Nederlandse (en Europese) verzorgingsstaat van de afgelopen jaren, dat gedomineerd wordt door een zekere mate van *verzorgingsstaatnihilisme*. Daar valt op, dat door de mainstream van intellectueel, economisch en anderszins weldenkend Nederland de verzorgingsstaat overwegend – of zelfs uitsluitend – als last- en kostenpost van de marktsector wordt beschouwd. Het gaat hier zowel om de regels en regulerende instituties die de verzorgingsstaat rijk is, als de totale kosten van de verzorgingsstaat; in het politiek-financiële jargon meestal weergegeven met de term *collectieve lastendruk*. Aldus wordt de verzorgingsstaat impliciet als fundamenteel 'onrendabel' gedefinieerd. In de marktsector wordt het geld verdiend, dat in de collectieve sector wordt verdeeld en uitgegeven, zo heet het dan. Het is dan ook bezien vanuit de productiezijde van de economie in het geheel niet problematisch, als er fors wordt gesneden in collectieve sector en de verzorgingsarrangementen. In de collectieve sector wordt immers geen productie geleverd, de verzorgingsstaat is niet productief en dereguleringen en bezuinigingen doen economisch gezien dus geen pijn. Integendeel, juist door de verzorgingsstaat te saneren, dat wil zeggen door regels op te heffen en de kosten te drukken, zal de economie beter functioneren en

een hoger groeipad bereiken. Deze politiek-economische kritiek op de verzorgingsstaat wordt doorgaans cijfermatig ondersteund door de econometrische modelbouw van onze nationale rekenmeester, het Centraal Planbureau. Hard bezuinigen en flink dereguleren levert netto het meeste werk op, ondanks direct banenverlies in de collectieve sector en het verlies van bijvoorbeeld kwaliteit van onderwijs.

Ik zal in dit artikel het omgekeerde betogen. Er is een aantal zeer goede redenen pro continuering van het huidige verzorgingsniveau, juist met het oog op een goed functionerende economie. Bezuinigingen en afbraak kennen niet alleen hun sociale prijs, maar doen in de meeste gevallen ook economisch gezien pijn. De verzorgingsstaat kan niet zonder economisch draagvlak en wij moeten de verzorgingsstaat saneren om hem te redden, zo funderen politici hun ingrepen in de sociale verzekeringen en voorzieningen. Ook het omgekeerde is het geval, zo luidt mijn centrale stelling. We zullen de (markt-)economie moeten koppelen aan een staat van verzorging en regulering om überhaupt haar bestaan mogelijk te maken.

Dit is niet alleen een pleidooi voor behoud. Vanuit het belang van de verzorgingsstaat voor de economische dynamiek valt ook een vernieuwingsprogramma voor de verzorgingsstaat te destilleren. Het slot van het artikel bevat een schets van zo'n programma. Daar zal ik ook specifiek ingaan op de economische betekenis van de bovenminimale verzekeringen, die zo'n centrale plaats in deze bundel innemen.

Sociale en economische motieven

Alvorens ik mijn economische argumenten zal geven voor behoud van een brede verzorgingsstaat, lijkt het me goed nog wat nader in te gaan op de achtergronden van de centrale vraagstelling van dit artikel. Zoals gezegd luidt de populaire gedachtengang dat de verzorgingsstaat ons geld kost, te veel geld. Deze opvattingen zijn wetenschappelijk en politiek-filosofisch gezien deels ontsproten aan de welvaartstheorie en het utilitarisme. Overigens heeft ook wetenschappelijk grootmeester Karl Marx enig voorwerk gedaan door middel van zijn politieke economie en waardeleer.

In de welvaartstheorie verschijnt de markteconomie ideaaltypisch als de natuurlijke staat der dingen. Zij creëert – onder een aantal voorwaarden – een domein van doelmatige produktie en consumptie. Er is slechts één probleem: het gaat er in de natuurlijke markteconomie niet zo rechtvaardig aan toe. En daar vervult de (verzorgings)staat de functie als sociaal amendement op de natuurlijke orde van de markt, waarbij het ingrijpen in het marktproces ten koste gaat van de doelmatigheid van datzelfde proces.

De dominante kritiek op de verzorgingsstaat leunt zwaar op deze welvaartstheoretische ordening, waarbij de sociale correctie van de markt aan

grenzen gebonden is. In de politieke praktijk worden de financiële grenzen rond de verzorgingsstaat dan ook snel getrokken en worden de gebruikers en bewoners van deze staat – uitkeringsgerechtigden – in het politieke jargon daarom als ‘inactieven’ betiteld, want ze staan buiten de markteconomie, ze zijn niet-actief, leveren geen bijdrage aan het economisch produkt, en zijn dus niet-producerend, onnuttig, of – erger nog – parasiteren op de rest van de samenleving. In extreme varianten van deze kritiek zijn ambtenaren vaak hetzelfde lot beschoren.

De wijze van spreken

Het gaat hier niet alleen om een woordenspel. Van dit type analyses en retorica gaat een grote invloed uit. Ze geven de coördinaten aan waarbinnen het grote debat over de toekomst van de verzorgingsstaat heden ten dage plaatsvindt. Dit debat wordt derhalve op een zeer specifieke wijze en vanuit één bepaalde invalshoek gevoerd: men spreekt voortdurend over de grenzen van de verzorgingsstaat, het terugdringen van de sociale zekerheid, verschuiving van collectieve naar private verantwoordelijkheden (decollectivisering), meer markt en minder overheid, meer aandacht voor groei en minder zorg voor verdeling, meer risico en minder bescherming, meer doelmatigheid en minder rechtvaardigheid. Deze typering – beter gezegd dichotomieën – zijn min of meer ontsproten aan de welvaartstheorie.

Deze wijze van spreken over de verzorgingsstaat heeft, dunkt me, belangrijke politieke consequenties: zo kan de afbraak van de verzorgingsstaat *in principe* tot de laatste steen geschieden. De argumenten behouden ad infinitum hun geldigheid en keren dan ook telkenmale terug in het politieke debat bij elke successievelijke ingreep in de sociale zekerheid. Nooit wordt op basis hiervan een eindpunt gedefinieerd, dat als ijkpunt in het politieke debat optreedt. Uitzonderingen hier zijn bijvoorbeeld Bert de Vries, die als CDA-fractievoorzitter in 1987 zijn ‘Bert-norm’ introduceerde waarmee een bepaalde grootte van de collectieve sector als sociaal wenselijk en economisch mogelijk wordt beschouwd. Volgens De Vries mocht de collectieve lastendruk 60 procent van het Nationaal Inkomen bedragen.

Aan de andere kant valt – voor wie het belang van de verzorgingsstaat juist onderschrijft – in dit tijdperk van utilitaristische hegemonie geen betere verdediging op te bouwen dan de *economische* importantie van de verzorgingsstaat te onderstrepen. Waar omwille van herstel en versterking van marktwerking, economische groei en wat dies meer zij de verzorgingsstaat wordt ‘gesaneerd’, past geen betere verdediging dan uit hoofde van diezelfde marktwerking en produktiegroei en met verwijzing naar dezelfde dreigende welvaartsverliezen de noodzaak van een brede verzorgingsstaat te claimen. Minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dat goed begrepen en speelt dan ook bij voortduring deze kaart uit wanneer hij zijn beleid en Rijn-

landse identiteit verdedigt (Melkert 1994). (Hier is overigens sprake van grote spanning tussen politieke retoriek en beleidspraktijk. Achter zijn ferme verdediging van de verzorgingsstaat voert Melkert in opdracht van het paars kabinet een van de grootste bezuinigingsoperaties op de sociale zekerheid aller tijden uit).

Natuurlijk is er ook op inhoudelijke gronden reden om, omwille van een gezonde economie, een brede en collectieve verzorgingsstaat in stand te houden – daarover zo meer, het is de centrale stelling van dit artikel. Mijn punt is – en dat lijkt me nogal tekenend voor het huidige debat – dat economische motieven vergaand superieur zijn geworden aan de morele en sociale motivaties, die zeker ook aan de wieg van de verzorgingsstaat hebben gestaan. Mijn punt is bovendien dat ook in progressieve kringen de politieke strategie anno 1995 het kennelijk niet zonder de welhaast mythische betekenis van Economische Vooruitgang kan stellen. Ik vind dat uiterst bedenkelijk. Er zijn naar mijn smaak vele niet-economische motieven, die ons iets vertellen over de stand der beschaving en die het verdienen in ere te worden gehouden. Zelfs indien op basis daarvan collectieve regelingen in stand worden gehouden, die ten koste gaan van economische voorspoed en dus tot welvaartsverlies leiden.

Samenhang

Het is daarnaast overigens de vraag of sociale en economische functies van de verzorgingsstaat goed onderscheiden kunnen worden. In de diverse motivaties, die historisch een rol hebben gespeeld in de opbouw van de verzorgingsstaat, is dit onderscheid niet eenvoudig te maken. Allerlei collectieve regelingen bieden enerzijds zekerheid en stabiliteit aan individuele werknemers, die anderzijds bevorderlijk zijn voor de produktiviteit van de arbeid. Er worden via collectieve premies kosten verevend, die onmogelijk door de afzonderlijke ondernemingen kunnen worden gedragen. Werkzekerheid en inkomenszekerheid leiden tot een grotere binding met het bedrijf en een grotere bereidheid te investeren in de eigen kwalificatie. Dat betekent dat saneerders van de verzorgingsstaat zich rekenschap moeten geven van de negatieve economische consequenties van draconische bezuinigingen en afslankingen: 'In die zin is er binnen de verzorgingsstaat een samenhang tussen de verzorgende en beschermende voorzieningen enerzijds en de meer investeringsgerichte voorzieningen anderzijds. Men kan niet onbepert snijden in de eerste, zonder de potenties van de tweede categorie aan te tasten. Wanneer we kijken naar wat er de afgelopen jaren is gebeurd met de investeringselementen, dringt de conclusie zich op dat de huidige neerwaartse herijking van de verzorgingsstaat aan dit dilemma niet is ontkomen' (Leijnse 1994).

De reëel bestaande markt

Als ik het goed zie, dan heeft de structuur en inrichting van het verzorgingsstaatdebat – behalve genoemde politiek-strategische consequenties – ook tot een merkwaardig eenzijdige opvatting over de historie van de verzorgingsstaat geleid. Het ontbreekt met name aan de fundamentele gedachte dat de opkomst en uitbouw van de industriële markteconomieën bij voortduring vormen van collectieve sociale regulering noodzakelijk maakten. Binnen deze algemene notie paste ook de opbouw van diverse verzorgingsarrangementen ten behoeve van de arbeidende klasse (zie o.a. De Swaan 1990). De afzetterige houding, die menig landelijke werkgeversorganisatie er heden ten dage op na houdt als de collectieve verzorging in het geding is, getuigt dan ook niet van veel inzicht in en waardering voor de historische rol van het ondernemerschap. Op menig beslissend moment zijn de werkgevers nota bene zelf de voortrekkers geweest van de opbouw van *collectieve* sociale zekerheid, waarbij sociale rust en concurrentie-overwegingen (het tegengaan van 'freerider'-gedrag) belangrijke overwegingen waren. De verzorgingsstaat is bepaald geen produkt van de arbeidersklasse (en sociaal-democratie) alleen. De geschiedenis kent meerdere voorbeelden van collectieve (wettelijke) sociale arrangementen, die tegen de wil van de vakbonden werden ingevoerd.

Staat en markt zijn in historisch perspectief dus nooit elkaars vijand geweest. De Duitse filosoof Habermas heeft hier nadrukkelijk op gewezen en beschouwt staat en markt als twee complementaire domeinen van beheersing en rationaliteit. De negentiende en twintigste eeuw zijn het toneel van oprukkende nationale markteconomieën, die een groeiende hoeveelheid produktie onder hun vleugels namen, waarbinnen een steeds aanzienlijker deel van de bevolking zijn arbeid verrichtte. Bleef in de negentiende eeuw de ondernemingswijze produktie nog vooral beperkt tot kapitaalgoederen, in de twintigste eeuw is een sterk uitgebreide produktie van goederen en diensten onder het regime van de markt terecht gekomen. Het is deze ontwikkeling, die een groeiende staatsinterventie op allerlei gebied noodzakelijk en opportuun maakte. De staat heeft dan ook – paradoxaal genoeg sinds de Franse revolutie die Europa vooral vrijheid beloofde – een enorme groei doorgevoerd en zijn tentakels tot alle terreinen van het maatschappelijk leven uitgestrekt (zie ook Stuurman 1985).

Het is dan ook merkwaardig dat in het huidige debat (verzorgings-)staat en markt zo uit elkaar worden gespeeld en dat de eerste exclusief op de debetzijde van de geschiedenis wordt bijgeschreven. Evenzeer is het ongelukkig om de verzorgingsstaat te isoleren van de westerse welvaartsmaatschappij en daarvan apart de economische betekenis te formuleren. Het is een analytisch onderscheid dat ons door economen wordt aangereikt, maar door historici waarschijnlijk minder bruikbaar wordt bevonden. De reëel bestaande markt is

nooit helemaal vrij geweest. De vrije markt, waar doelmatigheid gerealiseerd kan worden, is in essentie een ideaaltypische uitvinding van de tekentafel, in essentie een wetenschappelijke methode die nooit werkelijkheid is geworden en zal worden. Zoals Joop den Uyl het in 1985 formuleerde: 'Ik behoor tot diegenen, die wantrouwend staan tegenover 'de' markt, omdat daaraan de valse associatie verbonden is van een geheel vrije markt en van volkomen concurrentie. Daarin spelen particuliere ondernemingen een belangrijke en vaak initiërende en stimulerende rol, gepaard met pogingen tot economische machtsvorming en beperking van concurrentie'.

Hoe het ook zij, in dit artikel wordt de aandacht gevestigd op de economische functies en waarde van de verzorgingsstaat. Ik hanteer daarbij een brede definitie van het begrip verzorgingsstaat. Sommige auteurs prefereren een aanverwant begrip, *welvaartsstaat*. Dit begrip heeft misschien een wat bredere connotatie en legt misschien minder de nadruk op de *zorgkant* in de vorm van bijvoorbeeld sociale-zekerheidsarrangementen en vormen van welzijnsbeleid. Ik gebruik het begrip verzorgingsstaat en doel daarmee op de actieve staat die (semi-) collectieve cq. publieke regels en voorzieningen in het leven roept, waarmee hij enerzijds *in* het marktproces zelf intervenueert (ontslagrecht, mededingingsrecht, medezeggenschap, cao's, toezicht en inspectie – bijvoorbeeld op de financiële markten) en expliciet verantwoordelijkheden legt en toekent bij (organisaties van) werkgevers en werknemers. Anderzijds gaat het om regels en voorzieningen die *rondom* de markt opgebouwd zijn. Het onderwijs in zijn diverse gedaanten, de gezondheidszorg en de collectieve sociale zekerheid zijn hier voorbeelden van. Ook het belasting- en subsidiebeleid worden hier opgevat als onderdeel van de verzorgingsstaat.

De grote modellen

De Westeuropese verzorgingsstaat speelt een essentiële rol in het internationale debat over de ontwikkeling van diverse nationale markteconomieën en de politieke-economische stelsels. Met name de laatste jaren hebben verschillende auteurs zich gewaagd aan een vergelijking van de verschillende kapitalistische maatschappijformaties. De vergelijking spitst zich toe op economische prestaties van de verschillende landen. In het algemeen worden twee typen onderscheiden: het Angelsaksische of (neo-)Amerikaanse model, waarin de markt het overheersende ordeningsprincipe is en waar collectieve arrangementen (onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg) slechts beperkt voorkomen; en het Rijnlandse model, dat bestaat in het continentale Europa in landen langs de Rijn en in Japan en waar marktordering en (uitgebreide en veelzijdige) collectieve interventies naast elkaar bestaan.

Michel Albert, bestuursvoorzitter van een Franse verzekeringsgigant, komt in zijn boek *Capitalisme contre capitalisme* (Albert 1991) tot de conclusie, dat

het Rijnlandse model op de lange termijn economisch superieur is aan het Angelsaksische model. Hetzelfde type redenering is te vinden in *De Grote Economische Wedloop* van de bekende econoom Lester Thurow (Thurow 1993). In de toenemende mondiale concurrentie heeft volgens Albert en Thurow de samenleving, die zich baseert op collectieve lange-termijninteresses, een betere uitgangspositie dan de maatschappij die zich alleen oriënteert op korte-termijnwinsten (zie ook Streeck 1992, Gould 1993).

De auteurs geven voor een deel bewijzen uit het ongerijmde (zie o.a. De Beus 1995). Algemene kwalificaties omtrent sociale rust en orde, lange-termijndenken, gemeenschapszin e.d. worden nogal snel aangegrepen als bewijsvoering voor een superieure economische prestatie. Daarnaast oriënteert men zich op statistieken, waarvan de interpretatie niet onomstreden is. De betekenis van het amalgaam van cijfers van produktiegroei, werkloosheid, research & development, betalingsbalans, spaarzin en hun onderlinge relatie is juist inzet van het debat over de verzorgingsstaat. Toch zijn op diverse niveaus concreet functies aan te duiden, die een positieve bijdrage betekenen voor het economisch prestatievermogen van een markteconomie. Ik noem er een aantal.

Macro-economische functies

Macro-economisch gezien heeft een brede verzorgingsstaat over het algemeen een stabiliserend effect op de conjunctuur. Dit houdt rechtstreeks verband met het feit, dat collectieve uitgaven gedaan worden op basis van politieke besluitvorming, of samenhangen met langdurige investeringsprojecten dan wel voortvloeien uit aanspraken op sociale zekerheid. De omvang van de collectieve uitgaven reageert dus niet primair op een krimpemde of groeiende economie. Uitgaven voor collectieve sociale zekerheid bij loonderving leiden ertoe, dat ondanks ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, een continue stroom van inkomens en dus van consumptieve uitgaven in stand blijft.

Dit stabiliserende effect wordt weer minder naarmate het uitgavenpatroon sterker gekoppeld wordt aan de belasting- en premie-inkomsten, zoals de afgelopen jaren in Nederland het geval is geweest. Door het centraal stellen van reductie van het financieringstekort dienden de collectieve uitgaven zich te voegen naar deze doelstelling en verloren deze daarmee de dempende werking op de conjunctuur. De huidige minister Zalm herstelt door middel van zijn *trendmatige* begrotingsbeleid in feite de conjunctuur-corrigerende werking. De collectieve uitgaven worden nu voor een aantal jaren vastgelegd, ongeacht de conjunctuur en belastinginkomsten. Hierbij zij aangetekend, dat dit niet de opzet was van de minister van Financiën. Het trendmatig begrotingsbeleid dient vooral om de voortdurende opeenstapeling van bezuinigingen met alle periodieke en frequente onrust en paniek in de openbare financiën te keren.

Lasten en voorzieningen

Een tweede, wellicht belangrijker, functie die zich in de gehele economie laat voelen betreft het economisch effect van de lastendruk. Landen met het Rijnlandse model – een brede verzorgingsstaat – kennen een relatief hoge lastendruk. De produktie, de winsten en de lonen worden door de staat zwaar belast in verhouding tot Amerika (en Groot-Brittannië vanaf 1979), hetgeen leidt tot een hoge collectieve-lastendruk (grofweg de totale som van belastingen en premies als aandeel in het nationaal inkomen).

Men moet zich hier overigens niet laten misleiden door de wijze waarop voor voorzieningen wordt betaald. Tegenover een hoger niveau van belastingen en premies staat immers in de continentale economieën een groot aanbod van *publieke* voorzieningen. In de Angelsaksische economieën zijn onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg ook in ruime mate aanwezig, maar daar wordt het merendeel van het aanbod van deze voorzieningen via de markt verhandeld en betaald uit het nettoloon.

De wijze van betaling en financiering van deze voorzieningen heeft echter wel een economische (en sociale) betekenis. Het gebruik van deze voorzieningen is in de Rijnlandse landen relatief groter, omdat de collectieve financiering een laagdrempelige toegang mogelijk maakte. Daarmee zijn over het algemeen per saldo hogere kosten gemoeid.¹ Deze relatief grote toegankelijkheid van de systemen in de Rijnlandse staten is voor het economisch prestatievermogen zeker belangrijk, zoals verderop nog wordt toegelicht.

Dit relatief massale gebruik van collectieve voorzieningen leidde tot een hoge lastendruk, die vele economen een doorn in het oog is. De arbeidsmarkt raakt ontregeld door hoge (en progressieve) belastingen en premies op arbeid, ondernemingen gaan fiscaal toerisme bedrijven of 'globaliseren' en verplaatsen hun produktiefaciliteiten naar lage-lastenparadijzen, en de calculerende landgenoten duiken onder in het zwarte circuit. In deze kritiek zit een kern van waarheid; sommige vormen van herverdelend beleid kunnen de groei bemmeren. (Zoals reeds eerder betoogd behoef dat overigens geen doorslaggevende treden te zijn dat beleid veranderen).

Men moet evenwel een goed onderscheid maken tussen de *hoogte* van de collectieve lasten en de *samenstelling* daarvan. De laatste lijkt me een groter probleem dan het eerste en door middel van een intelligenter opzet van de financiering van de collectieve sector (bijvoorbeeld ecologisering van de belastingheffing, verbreding heffingsgrondslag) kan de arbeid relatief worden

¹ Wat betreft de gezondheidszorg is hierover twijfel mogelijk. De Verenigde Staten kennen verhoudingsgewijs (per inwoner) de duurste gezondheidszorg, terwijl miljoenen Amerikanen onverzekerd door het leven gaan en nauwelijks of geen toegang hebben tot de zorg.

ontzien, zodat de inzet van arbeid minder gehinderd wordt door hoge tarieven.

Kwaliteitsstrategie

Het is overigens nog maar de vraag hoe nadelig de hoge lastendruk in de Rijnlandse economieën is. Door bijvoorbeeld de Amsterdamse hoogleraar Kleinknecht worden hoge lasten niet alleen als een negatief fenomeen beschouwd (Kleinknecht 1994). Hij wijst op het feit dat het hoge lastendrukniveau een permanente en belangrijke impuls tot vernieuwing van het productieproces en goederen- en dienstenpakket aanleiding heeft gegeven. In de concurrentiestrijd kiest het bedrijfsleven merendeels voor een kwaliteitstrategie. Op de korte termijn kan dit aanleiding zijn tot verlies van werkgelegenheid, maar op langere termijn wordt deze inzet beloond in de vorm van meer productie, meer loon en meer werkgelegenheid, zo is de gedachte. Hij bekritiseert daarmee de neiging om op de korte termijn de kool en de geit te sparen via aanhoudende loonmatiging. Dat creëert luie ondernemers, die de kwalitatieve ontwikkeling van hun marktsegment op termijn meestal niet meer kunnen volgen en vaak de investeringen niet opbrengen om tijdig van productie te veranderen. Dit lijkt me een belangrijk fenomeen dat door de doorgaans Angelsaksisch georiënteerde economen in Nederland weinig gehonoreerd wordt. Het is een – niet beoogd – effect van de relatief hoge lastendruk. De hier geformuleerde gedachtengang is gebaseerd op de creatieve destructie van Schumpeter en geeft een gedeeltelijk zicht op het proces van technologische vernieuwing, dat door vrijwel de gehele economische wetenschap als belangrijkste groeibepalende factor wordt beschouwd. Het gaat hier om een verbijzondering van de algemene notie dat concurrentie en openheid van de economie de technologievernieuwing ondersteunen en zelfs induceren. Dat proces kan worden versneld als gevolg van een zwaarder fiscaal regime, dat daarmee zijn eigen financiering op de langere termijn als het ware veiligstelt.

Het is dus weinigzeggend alleen naar het absolute kostenniveau van bijvoorbeeld uitgaven voor de sociale zekerheid te kijken. In het algemeen is het zo dat een hoog niveau van sociale zekerheid samengaat met een hoog produktiviteitsniveau, en het is de verhouding tussen beide die bepalend is voor de vraag hoe ‘duur’ de sociale zekerheid is en hoe concurrerend de ondernemingen kunnen werken bij een bepaald loonkostenniveau. In het algemeen geldt: een goed en compleet stelsel van sociale zekerheid is niet alleen een gevolg van een hoge en stijgende arbeidsproductiviteit, maar ook een van de essentiële voorwaarden daarvan. Een versoberde verzorgingsstaat zou daarom als rem op de groei van de arbeidsproductiviteit kunnen werken en daarom op den duur juist minder economisch houdbaar zijn dan een genereuze en dure verzorgingsstaat.

In de derde plaats heeft een brede verzorgingsstaat een belangrijke functie

als het gaat om tegengaan van al te gortige vormen van ongelijkheid. Ongelijkheid is lelijk, zo schrijft Jan Pen, maar niet alleen dat (Pen 1989). In de *American Economic Review* van juni 1994 betogen Torsten Persson en Guido Tabellini, dat ongelijkheid zelfs schadelijk kan zijn voor groei. Zij komen tot deze conclusie na onderzoek van de relatie tussen de mate van inkomensgelijkheid en de economische groei per hoofd van de bevolking in 56 landen. Dat verband is negatief en niet zo'n klein beetje ook. Als mogelijke verklaring voeren zij aan dat ongelijkheid sociale en politieke conflicten oproept en dat deze conflicten afbreuk doen aan (de doelmatigheid van) het economisch proces.

Het blijft evenwel een probleem bij dergelijke, nogal ruige, beweringen dat niet onmiddellijk duidelijk wordt uit de cijfers wat de gevonden statistische relatie exact behelst. Welk compartiment van de verzorgingsstaat draagt het meeste bij aan gelijkheid en groei? Belastingen? Onderwijs? Uitkeringen? In welke mate? En is de bijdrage aan de groei van de verzorgingsstaat in alle fasen van op- en uitbouw van de verzorgingsstaat even groot (geweest)?

Interessant is wel, dat hier een van de belangrijkste leerstukken van de sociaal-economische politiek – de uitruil tussen efficiency en gelijkheid of doelmatigheid en rechtvaardigheid – kennelijk een minder universele waarde heeft dan doorgaans wordt aangenomen.

Collectieve goederen en collectieve interventies

In het voorgaande is de verzorgingsstaat vanuit een macro-economisch perspectief besproken. Het belang van de verzorgingsstaat kan ook gezien worden vanuit het perspectief van de staat als leverancier van collectieve goederen. Van oudsher speelt de staat een hoofdrol in het 'produceren' van (semi-)collectieve goederen, die moeilijk of niet op de markt zelf geproduceerd worden. De verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de interne en externe veiligheid kwam dus de staat toe. Hij bood met politie, leger, dijken en waterbeheer bescherming tegen criminelen, buitenlandse mogendheden en water. Later heeft de overheid (in met name de Rijnlandse landen) een belangrijke functie gekregen in de ontwikkeling van onderwijs (en onderzoek), gezondheidszorg en sociale zekerheid.

De ontstaansgeschiedenis van de staatsbemoeyenis met deze sectoren laat zich hier niet beschrijven. Op deze plaats is van belang te constateren dat het noodzakelijk bevonden collectieve karakter van deze voorzieningen een belangrijke rol speelde in het tot stand komen van de nieuwe interventies van de staat. Dat had in hoofdzaak twee achtergronden. In de eerste plaats is volgens de Swaan de motor achter het eeuwenlange proces van collectivisering de wens van elke elite om af te rekenen met interne en externe dreigingen. Uiteindelijk gaat het om een keuze tussen zorg of geweld. 'Stakingen schaadden

de belangen van ondernemers, rellen die van politici, en beiden brachten het grote publiek in vervoering.' (De Swaan, 1990: 160) Daarnaast heeft de snelle evolutie van de industriële processen de laatste eeuw geleid tot de inzet van arbeid van mee-stijgende kwaliteitsniveaus. De technologische vooruitgang en ontwikkeling van de (urbane) economie resulteerde in de noodzaak van een gezonde, gedisciplineerde en geschoolde arbeidersklasse (zie ook: Achterhuis 1984 en 1988). Uit deze factoren ontstond de coalitie van belangen, die tot collectieve scholing en zorg leidde – in Nederland al dan niet op religieuze grondslag.

Het collectieve karakter van voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg was dus bij aanvang al deels economisch gemotiveerd en is dat tot op de dag van vandaag eigenlijk gebleven. Het collectieve onderwijs in de Rijnlandse landen wordt – dankzij de brede toegankelijkheid – bij uitstek gezien als een groeibevorderende factor, mede vanwege de almaar rijzende importantie van kennis en kennis-intensieve sectoren voor het internationale succes van de economie. En de collectieve gezondheidszorg wordt eveneens vanwege de toegankelijkheid – in vergelijking met het Amerikaanse model – geprezen, terwijl de continentale zorg in Europa ook nog goedkoper is dan in de Verenigde Staten (zie ook Thurow 1993).

Nadelige selectie

Ten aanzien van een aantal onderdelen van de sociale zekerheid kan men stellen, dat er eigenlijk geen andere keus is dan een collectieve organisatie. Zo laten de Werkloosheidswet en Bijstandswet zich niet privaat organiseren. Er is doodeenvoudig geen markt, want het ontbreekt aan aanbod: geen enkele particuliere verzekeraar zal een werkloosheidspolis op de markt brengen, onder meer vanwege het potentieel massale en conjuncturele karakter van de werkloosheid. Verzekeraars zijn zeer gebaat bij spreiding van risico's naar tijd en plaats. Van een private verzekering tegen behoeftige omstandigheden waarvoor de Algemene Bijstandswet is ontworpen is nog nooit iets vernomen en het is maar de vraag of er ooit een koopkrachtige groep premiebetalers zal zijn.

Naast het ontbreken van verzekeringsmarkten in deze specifieke gevallen, noodzaakt de toegankelijkheid van de sociale zekerheid tot een collectieve opzet van de zekerheidssystemen. Commerciële verzekeraars zullen door middel van selectie en uitsluiting altijd streven naar optimalisering van het verzekerdenbestand met minimalisering van de slechte risico's. De recente ervaringen met de bijverzekering van het WAO-gat geven hier opnieuw voorbeelden van (zie ook De Wolff in deze bundel). Deze selectiviteit is niet alleen sociaal nadelig of zelfs onaanvaardbaar, maar kan – daar waar cao's het wegvallen van collectieve regelingen niet opvangen – leiden tot vermindering van arbeidsaanbod (bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsrisico's in de bouwsector) en brengt schade toe aan de sector. Een soortgelijke redenering geldt voor

het collectieve zwangerschaps- en bevallingsverlof ingevolge de ZW, dat een belangrijk positieve stimulans op het arbeidsaanbod van vrouwen heeft. Niet voor niets wordt deze collectieve regeling overeind gehouden terwijl het kabinet voornemens is de restanten van de Ziektewet te privatiseren. De collectieve organisatie van de sociale zekerheid heeft dus belangrijke economische functies, die niet in het spel der vrije marktkrachten kunnen worden gerealiseerd.

Loonstarheid

Het Rijnlandse model kenmerkt zich naast diverse collectieve goederen door allerlei vormen van (semi-)collectieve interventies in een corporatistisch stelsel van georganiseerd overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers. De collectieve arbeidsovereenkomst en de algemeen-verbindendverklaring daarvan door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn hier een voorbeeld van. De economische voordelen van het cao-systeem lagen lange tijd in onder meer het voorkomen van (al te drastische) neerwaartse loonconcurrentie hetgeen positief was voor werknemers en werkgevers in het tot stand brengen van een redelijke verdeling van beschikbare werkgelegenheid (vut), in de opbouw van aanvullende pensioenen en in het garanderen van een ordelijk en redelijk sociaal verloop van grote herstructureringsprocessen. De cao's liggen momenteel onder vuur van markt-adepten, omdat de neerwaartse loonstarheid de werkloosheid in stand houdt en de goed georganiseerde werknemers de werklozen buiten de deur houden, het zogenaamde insider-outsiderconflict. Teulings beschrijft dat het laatste niet klopt: in de Verenigde Staten, waar de arbeidsvoorwaarden op de vrije markt tot stand komen, blijkt een veel grotere kloof tussen de gevestigden en de aankomenden. In een situatie van collectief gereguleerde arbeidsvoorwaarden zijn loonverschillen kleiner en wordt het werk beter verdeeld (Teulings 1995).

De kritiek op de loonstarheid snijdt wellicht meer hout, maar hier valt op dat in bijvoorbeeld Nederland de laagste loonshalen lang niet altijd benut worden door de werkgevers. Dit ondanks het feit dat de ruime arbeidsmarkt voor een drukkend effect op de lonen zorgt. De critici wijzen hier vaak op het verband tussen de hoge cao-lonen (en het soms hoge minimumloon) en de lage produktiviteit van de langdurig werklozen. Dit is naar mijn smaak een discutabele voorstelling van zaken: de individuele arbeidsproduktiviteit van een werknemer is niet goed meetbaar. Bovendien worden verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt te makkelijk buiten beschouwing gelaten: deze zijn deels oorzaak van de hoge concentratie van werkloosheid onder laaggeschoolden. Verlaging van loonkosten voor deze groep is niet zozeer de oplossing. Meer voor de hand liggend is de uitbreiding van werkgelegenheid onder de hooggeschoolden om opwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt uit te lokken.

Het micro-economisch nut van sociale zekerheid

In het voorgaande heb ik enkele macro-economische functies geduid, die verbonden zijn aan het functioneren van de verzorgingsstaat. Ook op micro-niveau echter bewijst de verzorgingsstaat – en de sociale zekerheid in het bijzonder – zijn economisch nut. Naast de economische functie en betekenis van de verzorgingsstaat in algemene zin zijn er specifieke economische effecten aan te wijzen die uitgaan van de sociale zekerheid, in het bijzonder van de loongerelateerde en bovenminimale uitkeringen. Zo beschermt de sociale zekerheid de kwaliteit van de individuele arbeidskracht, houdt zij de arbeidsproductiviteit op peil en beschermt zij haar tegen roofbouw.

Een tweede effect betreft de positieve beïnvloeding van de motivatie van de werknemers. Zij stabiliseert de arbeidsdiscipline en genereert een lange-termijnoriëntatie die voor alle verantwoordelijke functies in het arbeidsproces een vereiste is. Een hoge en permanente onzekerheid inzake werk en inkomen heeft een negatieve uitwerking op concentratie, zorgvuldigheid, verantwoordelijkheidsgevoel, precisie en betrouwbaarheid van de werknemer. Dat zijn kwaliteiten die in vele functies binnen een hoogproductieve economie van groot belang zijn.

Ten derde moet gewezen worden op het investeringseffect dat uitgaat van de sociale zekerheid. De risico's van investeringsgedrag (bijvoorbeeld keuze voor lange opleiding) worden ten dele afgedekt door het bestaan van de collectieve zekerheid, die dus een stimulerend effect heeft op de gekwalificeerdheid van de beroepsbevolking.

Tot slot kan gewezen worden op een vierde belang dat ook verderop terug zal keren: de faciliterende rol van de sociale zekerheid, in het bijzonder de bovenminimale zekerheid. Deze loondervingsverzekeringen scheppen een kader, waarbinnen bedrijven makkelijker kunnen reorganiseren. Werknemers nemen sneller risico's door van baan te veranderen, omdat (ook hier) het bestaan van sociale zekerheid het ontslag- c.q. inkomensrisico afdekt. De sociale zekerheid vergemakkelijkt aldus het permanente proces van reorganisatie en aanpassing en verbetert de productiviteit van de onderneming (zie ook Voruba 1989 en 1991).

In het voorgaande heb ik het belang van de huidige verzorgingsstaat voor (de opbloei van) de huidige economische structuur benadrukt. Hieropvolgend test ik de houdbaarheid en economische functie van de brede verzorgingsstaat tegen de achtergrond van een tweetal hedendaagse trends, die doorgaans als bewijs voor de onhoudbaarheid van een brede collectieve zorg worden aangevoerd: het proces van internationalisering van de economie en de modernisering van arbeid en de arbeidsmarkt.

Verzorgingsstaat en internationalisering

De saneerders van de verzorgingsstaat vinden een krachtig argument in de toenemende internationalisering van de economie, waardoor langzaam maar zeker de Europese verzorgingsstaten gewikkeld zijn geraakt in een proces van beleidsconcurrentie (zie Vos 1992). Hierdoor ontstaat druk op de diverse overheden hun sociale politiek bij te stellen. Uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en andere vormen van sociaal beleid komen onder druk te staan. Gegeven de schaarse overheidsfinanciën moeten deze uitgaven ook in toenemende mate concurreren met investeringsuitgaven, die op hun beurt van belang zijn voor de vestigingspositie van diverse concurrerende naties.

De bedreigingen die uit het internationaliseringsproces voortvloeien voor de sociale staat zijn manifest: op korte termijn worden grenzen gesteld aan de mate waarin de verzorgingsstaat tot kosten leidt voor het bedrijfsleven, in de vorm van belastingen en diverse vormen van sociale regulering. Ik plaats evenwel de volgende kanttekeningen: ten eerste, het globaliseringsproces verloopt bepaald minder eenduidig dan wel eens verondersteld (zie ook Ruigrok & Van Tulder 1991); ten tweede, wat betreft de internationale oriëntatie van het bedrijfsleven blijft in vele gevallen sprake van een (sterke) binding met de oorspronkelijke thuisbasis. De achtergrond daarvan is dat internationale bedrijven als geen ander de *economische* betekenis van de brede westerse verzorgingsstaten weten te waarderen. Kennis, arbeidsrust, een betrouwbare overheid, een omvangrijke markt om de hoek en veiligheid zijn bepaald niet onbelangrijke positieve vestigingsfactoren, die – zo leert de recente geschiedenis – zeker opwegen tegen de kosten van het Rijnlandse verzorgingsproject. Internationale ondernemers zijn echt niet zo bang voor de kosten van de sociale staat. Voor hen telt vooral de vraag of de baten nog hoger zijn en daar spelen kwaliteitsstrategieën een belangrijke rol. Dit is ook de achtergrond van het feit dat de uittocht van multinationale ondernemingen uit het Westen naar lage-lastenlanden relatief beperkt is gebleven. En waar verplaatsing optrad hebben de westerse economieën het verlies aan werkgelegenheid doorgaans kunnen compenseren.

Verzorgingsstaat en de arbeidsmarkt

De factor arbeid en de arbeidsmarkt hebben de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij met name flexibilisering in zeer verschillende gedaanten heeft toegeslagen. De vaste arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer (voorzien van diverse vaste clausules en beschermd door cao-en BW-bepalingen) zoals deze de afgelopen vijftig jaar is geëvolueerd, verliest langzamerhand haar dominante positie. Een verscheidenheid van arbeidsrela-

ties met verschillende beloningssystemen en werkinhouden wint terrein. Dit nieuwe type arbeidsrelaties is nauwelijks nog inpasbaar in bestaande arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsarrangementen.

De ontwikkeling van nieuwe arbeidsrelaties volgt op de verschuiving van kwaliteit van de arbeid, die zichtbaar wordt in de afbraak van oude werkgelegenheid en de creatie van een nieuw type werk. Er lijkt sprake van een 'permanente tijdelijkheid'. De kwalitatieve vraag naar arbeidskracht wordt sterker afhankelijk van de (kwaliteit) van produktie en daarmee van de markt. De omloopsnelheid van arbeid neemt toe. Specialisatie in combinatie met veelzijdigheid van kennis en talenten, snelle en tijdelijke inzetbaarheid en zelfstandigheid staan hoog op de verlanglijst van de werkgever. De structurele werkloosheid maakt het daarbij mogelijk, dat de arbeidsmarkt zich momenteel in behoorlijke mate voegt naar de wensen van werkgevers. Dit type flexibele en veelzijdige werkrelatie lijkt aan te slaan bij de nieuwe generaties op de arbeidsmarkt.

De kwaliteit van de arbeids(relaties) staat tevens onder sterke invloed van de 'digitalisering' c.q. 'informatisering' van de samenleving. Zo is de computer nu al niet meer weg te denken uit de moderne arbeidsorganisatie. De betekenis van bijvoorbeeld interactieve informatiesystemen is momenteel nog niet erg duidelijk, maar kan zeer verstrekkend zijn voor de kwaliteit van de arbeid en de regulering van de arbeidsmarkt, zoals die momenteel gestalte krijgt in cao's, sociale zekerheid, wettelijke bepalingen en het optreden van instituten als Arbeidsinspectie en Arbeidsvoorziening.

Deze modernisering van de arbeidsmarkt lokt een maatschappelijk proces uit, dat ik hier kortweg aanduid met de term 'fragmentarisering'. Eenduidige en gelijke belangen, waarop traditionele werkgevers- en werknemersorganisaties hun machtspositie grondvestten, zijn moeilijker te definiëren. De representativiteit van de overlegeconomie is hiermee rechtstreeks in het geding, alsmede het huidige beheer van de bestaande arbeids- en sociale zekerheidsorganisaties. De modernisering van de arbeidsmarkt roept niet alleen vragen op over de positie van bestaande instituties, maar heeft ook sterke invloed op de sociale structuur van de samenleving. De vraag is wat de consequenties zijn, indien de rol en kwaliteit van arbeid verder veranderen en het structurele tekort aan werk permanent wordt.

Te gemakkelijk wordt mijns inziens het proces van fragmentarisering op één lijn gesteld met het opdoeken van de bestaande arrangementen. Verderop zal ik aangeven waarom een collectief georganiseerd en uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, als onderdeel van een brede verzorgingsstaat, moet worden beschouwd als een noodzakelijke investering in een toekomst die vervuld zal zijn van risico's en onzekerheden. Op deze plaats zij benadrukt dat de organisatie en uitvoering van de collectieve arrangementen gestoeld zijn op principes als groepsgewijze solidariteit en duidelijk herkenbare belangen, rechten en

plichten. Deze basis onder de huidige verzorgingsstaat is geërodeerd met de nodige consequenties voor de 'morele economie' ervan (zie Krätke elders in deze bundel). In plaats van afbouw behoeven de sociale arrangementen dus een drastische modernisering. Sociale interventies van diverse soort blijven niet alleen sociaal noodzakelijk, maar zijn evenzeer economisch van groot belang, nu de processen van internationalisering, modernisering en flexibilisering zich zo nadrukkelijk doen gelden. Een moderne, collectief georganiseerde sociale zekerheid is daarvan een noodzakelijk onderdeel.

Het facilitair bedrijf sociale zekerheid

Het stelsel van sociale zekerheid heeft in het verleden onbedoelde effecten tot gevolg gehad. Zo is – dankzij de verzorgingsstaat – sprake geweest van een sterke uitbreiding van allerlei typen maatschappelijke (zorg-)arbeid, die doorgaans buiten de statistieken en beschouwingen blijven. Zo weten duizenden kunstenaars in de Nederlandse kunstensector sinds een aantal jaren te overleven dankzij een voorziening als de algemene bijstand. Veel – thans beroemde – beeldende kunstenaars, jazz-musici, theatermakers en vormgevers danken hun glansrijke carrière aan het feit dat de Nederlandse staat bereid was in hun beginjaren de schaarse inkomsten bij te passen, zodat zij actief konden blijven in hun segment van de arbeidsmarkt. De kunstambtenaren van de overheid hebben deze praktijk van hun sociale zekerheidscollega's ook ontdekt en plegen zelfs vandaag de dag deze onvermoede bron van inkomsten te verdisconteren in de verstrekte kunstsubsidies. Dit soort arbeid, die via de arrangementen van de verzorgingsstaat wordt 'gefinancierd', bestaat op veel bredere schaal. Vergelijkbare 'ongelukken' hebben zich voorgedaan bij met name de WAO. Veel zorgarbeid, vrijwilligerswerk van uiteenlopende aard, burenhulp e.d. zijn essentieel voor het functioneren van de formele economie, maar worden nauwelijks als zodanig gewaardeerd.

Dit is misschien een voorbeeld voor de toekomst. Naar mijn opvatting zal de verzorgingsstaat meer en meer als *facilitair bedrijf* van sociaal-economische ontwikkelingen moeten optreden, wil op een sociaal-economisch aanvaardbare wijze sprake kunnen zijn van vernieuwing van arbeid, arbeidsrelaties en produktie om tijdig een passend antwoord te geven op het proces van modernisering, globalisering en (noodzakelijke) ecologisering. (Uiteraard zijn er ook andere motieven om de verzorgingsstaat in stand te houden, maar in dit verband staat de economische argumentatie centraal). Een snelle modernisering van de verzorgingsstaat in plaats van afbraak en privatisering is hier op zijn plaats.

Nieuwe werkers

Op dit moment ontstaan nieuwe werkgelegenheid en nieuwe typen arbeidsverhoudingen en relaties, die nauwelijks bescherming genieten van de verzorgingsstaat, omdat men bijvoorbeeld geen werknemer is in de zin van de wet of te flexibel opereert om allerlei aanvangstermijnen te overbruggen. De arbeidsrisico's liggen voor deze groeiende groep 'werkers', evenals honderd jaar terug, uitsluitend bij henzelf. De verzorgingsstaat blijft voor deze groep werkenden gesloten en de arbeidsverhoudingen kenmerken zich doorgaans door een gebrek aan aanvullende arbeidsvoorwaarden: pensioen en aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering bijvoorbeeld zijn meestal niet geregeld en aanspraak op de werkloosheidswet loopt men meestal mis, ook al omdat de entree-eisen in de WW zijn verscherpt. Noch het bedrijfsleven, noch de overheid voorzien in een vorm van bescherming, risico-afdekking of inkomensgarantie, terwijl de bestaanszekerheid van betrokkenen evenals vroeger geheel afhankelijk is van de inkomsten uit arbeid. Dit soort nieuwe werkgelegenheid uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de markt rekenen lijkt me nogal kortzichtig.

De lopende sanering en het ontbreken van modernisering en vernieuwing van de verzorgingsstaat bemoeilijken hier de ontwikkeling van nieuwe werkgelegenheid in de marktsector, terwijl men juist zou moeten nadenken welke interventies ten behoeve van dit type arbeid noodzakelijk zijn. Als men werkelijk een keuze wil maken voor flexibiliteit op de arbeidsmarkt, zowel vanwege het bedrijfsbelang als het individuele belang, dan dient de verzorgingsstaat een dergelijke praktijk te ondersteunen.

Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs in de vorm van de huidige traditionele zekerheid, die gebaseerd is op individuele rechten. Vormen van basisinkomen of automatische inkomenssteun in de vorm van belastingaftrek bij een bepaald arbeidsinkomen zijn daarvoor ook mogelijk.

Tevens is denkbaar dat individuen meer keuzemogelijkheden hebben om werk en uitkering te combineren, al naar gelang de persoonlijke situatie. Dat vraagt een drastische herziening van de werkloosheidswet. Entree-eisen zullen sterk moeten worden teruggeschoefd om flexibele werkers te ondersteunen, en er zouden verschillende type uitkeringen gegeven kunnen worden: naast de bestaande loongerelateerde uitkeringen kan men denken aan een recht op een minimumuitkering zonder verplichting en opgave van reden gedurende een bepaalde periode, om verzorging en scholing mogelijk te maken. Ook is denkbaar dat er een individueel recht ontstaat op een bepaalde som *WW-geld*, die – binnen bepaalde grenzen – naar eigen goeddunken kan worden gebruikt als tijdelijke inkomensaanvulling, scholingsgeld, volledige WW-uitkering, deeltijdpensioen of als tijdelijk basisinkomen in het geval men zich als freelancer op de markt begeeft. Deze sociale zekerheid nieuwe stijl dekt hier niet

alleen de traditionele risico's af, maar stimuleert zo een nieuwe praktijk en fungeert als stimulans. De financiering zou deels kunnen geschieden uit een ecologisch en sociaal beter georganiseerd belasting- en premiestelsel.

Modernisering

De crux van de modernisering van de sociale zekerheid zit aldus in een nieuwe en flexibeler opgezette werkloosheidswet, waarbij het werkloosheidsrisico (en bijbehorend risico van inkomensderving) niet meer als enige leidraad voor de inrichting van de wet gehanteerd wordt, maar het WW-fonds gebruikt wordt om persoonlijke kansen te ondersteunen. (Wat betreft de Ziektewet en de WAO verwijs ik graag naar het laatste verkiezingsprogramma van Groen-Links.)

Het zou goed zijn ons hier te herinneren dat bij de introductie van de werknemersverzekeringen expliciet werd gekozen voor de verzekering afhankelijk van het laatstverdiende loon. Pas dan ontstaat een voldoende inkomenszekerheid.

Een stelsel van moderne loondervingsverzekeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en andere calamiteiten is daarvoor blijvend nodig, maar niet voldoende. Met een pro-actieve werkloosheidswet kan op effectieve wijze de chaotische en sterk gedifferentieerde arbeidsmarkt begeleid worden en kan – niet onbelangrijk – een verdere verdeling van het betaalde werk gerealiseerd worden, zodat met de verdeling van het werk ook de last van permanente werkloosheid verdeeld wordt.

De balans opmakend: in dit artikel heb ik betoogd, dat er goede economische redenen zijn voor behoud van een brede verzorgingsstaat. Deze verzorgingsstaat strekt zich uit van goede en toegankelijke onderwijsvoorzieningen en gezondheidszorg tot een goede sociale zekerheid, inclusief bovenminimale verzekeringen. Deze motieven, die zowel macro- als micro-economisch van aard waren, heb ik besproken en gewaardeerd en ze lijken mij onverminderd van kracht.

Onproductieve sanering

Volgens Kees Schuyt zou de verzorgingsstaat, als deze helemaal opnieuw opgebouwd zou worden, er niet zo volstrekt anders uitzien. Het hart van de verzorgingsstaat is en blijft gelegen in de zekerheid van een decent en humaan bestaan (Schuyt 1991). Dat lijkt me correct, met de toevoeging dat een collectieve organisatie daarvan een voorwaarde is.

Zoals ik heb aangegeven liggen de fundamentele opties voor de toekomst van de verzorgingsstaat niet in een keuze tussen sanering en behoud, tussen staat en markt, tussen collectieve zekerheid enerzijds en private regelingen anderzijds, of tussen lage en ruimhartige uitkeringsniveaus enerzijds en hoge en beperkte uitkeringsniveaus anderzijds, zoals Kees Schuyt voorstelt. Deze

keuzen zijn te zeer gevangen in de gangbare debatten en praktijken over de verzorgingsstaat, die geheel onder invloed staan van directe kostenbeheersing en reductie op de korte termijn.

De hierop gestoelde politiek van afbraak en sanering is niet alleen sociaal onverstandig en economisch gezien onproductief, ze leidt er tevens toe dat 'gevreemd moet worden voor een teloorgang van substantiële kwaliteiten, zoals het vermogen tot regulering, integratie en conflictbeheersing', aldus Paul Kuypers (1995). 'Beroepen op de morele inzet van burgers en eerbetuigingen in de richting van de markt zijn niet toereikend om dit tekort op te vangen. Het elimineren van het solidariteitselement uit het verzekeringsstelsel dwingt de burgers voor hun eigen belang op te komen; het doet een beroep op hun eigen verantwoordelijkheid, maar het is de vraag of het daarmee ook hun autonomie vergroot. Het verzwakt in ieder geval de verbindingen die er in de samenleving tussen burgers bestaan en het tast ook de mechanismen aan, waarmee de samenleving bijeen wordt gehouden. Zonder de bescherming van wat men als hun 'institutionele identiteit' zou kunnen aanduiden, zijn burgers overgeleverd aan de ondoorzichtige werking van maatschappelijke en economische krachten. De verzorgingsstaat compenseert dat tekort. Hij beschikt over een aantal instrumenten en technieken die burgers de mogelijkheid verschaffen om zich in de wisselvalligheden van het leven staande te houden.'

De fundamentele keuze in het debat over de verzorgingsstaat is die tussen enerzijds modernisering van collectieve arrangementen ter bescherming van burgers en ter afdekking van onaanvaardbare of onneembare sociale en economische risico's, zowel op individueel als maatschappelijk niveau, of anderzijds het nalaten van een dergelijke politiek. In het laatste geval resteert een koude sanering, die niet alleen sociaal onwenselijk, maar vooral economisch gezien zeer onverstandig is.

Kees Vendrik is stafmedewerker van het politiek-cultureel centrum *De Balie* in Amsterdam

Literatuur

- ACHTERHUIS, H. (1984), *Arbeid: een eigenaardig medicijn*, Baarn
- ACHTERHUIS, H. (1988), *Het rijk van de schaarste*, Baarn
- ALBERT, M. (1992), *Kapitalisme contra Kapitalisme*, Amsterdam
- BEUS, J. de (1993), *Economische gelijkheid en het goede leven*, Amsterdam
- BEUS, J. de (1995), *Het Nederlandse kapitalisme op de tweesprong*, *In: Amsterdamse Boeken-*
gids, AUP, nummer 1, januari 1995
- BUSSEMAKER, J. (1993), *Betwiste zelfstandigheid*, Amsterdam
- GALBRAITH, J.K. (1992), *De cultuur van tevredenheid*, Baarn
- GOULD, A. (1993), *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*,
New York
- KLEINKNECHT, A. (1994), *Heeft Nederland een loongolf nodig?* *In: Tijdschrift voor*
Politieke Economie, 17de jaargang, nr. 2, september 1994
- KUYPERS, P. (1995), *Een nieuw corporatisme?*, *In: Veendrick L. & J. Zeelen (red), De*
toekomst van de sociale interventie, Groningen
- LEIJNSE, F. (1994), *Verzorgingsstaat: Lust of Last (Oratie)*, Rotterdam
- MELKERT, A. (1994), *De vitaliteit van een moderne verzorgingsstaat*, *In: De Volkskrant van 24*
december 1994
- PEN J. (1989), *Wie heeft er gelijk?*, Schoonhoven
- ROEBROEK, J.M. (1993), *The Imprisoned State. The Paradoxical relationship between State*
and Society, Tilburg
- RUIGROK, W. & R. van Tulder (1991), *Globalisering: ideologie of strategie*, *In: Economisch*
Statistische Berichten 18 december 1991, p. 1257-1261
- SCHUYT, C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen
- SCHUYT, C.J.M. (1993), *De ontzorging van de verzorgingsstaat*, *In: Economisch Statistische*
Berichten, 16 juni 1993, p. 544-549
- STUURMAN, S. (1985), *De labyrintische staat. Over politiek, ideologie, moderniteit*,
Amsterdam
- STREECK, W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance*, London
- SWAAN, A. de (1990), *Zorg en de Staat*, Amsterdam
- THUROW, L. (1993), *De Grote Economische Wedloop*, New York
- VORUBA, G. (1989), *Der Wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin
- VORUBA, G. (1991), *Jenseits der sozialen Fragen*, Frankfurt a. M.
- VOS, P.J. (1992), *Wat is de welvaartsstaat?*, *In: B.M.S. van Praag, P.J. Bos & H.P. van Dalen*
(red), De toekomst van de welvaartsstaat, Preadviezen van de Koninklijke vereniging voor de
Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen

Naareen effectieve arbeidsbemiddeling

HARRY VAN DEN BERG

Sinds het begin van de jaren negentig wordt het politieke debat over de sociale zekerheid beheerst door een spookbeeld: het spookbeeld van een stelsel met een snel groeiende instroom en een verwaarloosbaar kleine uitstroom. De uitgaven voor sociale zekerheid zouden in sneltreinvaart astronomische hoogten bereiken die de staatshuishouding volledig zouden ontwrichten.

Een klimaat, waarin spookbeelden over het uit de hand lopen van sociale-zekerheidsuitgaven de toon zetten, is niet erg gunstig voor het tot stand komen van een diepgaand debat over de grondslagen van het in Nederland vigerende stelsel van sociale zekerheid. Dat verklaart in elk geval de paradox dat de sociale zekerheid sinds het eind van de jaren tachtig hoog op de politieke agenda staat, terwijl politieke beslissingen op dat terrein in hoge mate een ad-hoc-karakter vertonen. De haast en paniek waarmee bijvoorbeeld de WAO werd getransformeerd in een stelsel, dat meer weg heeft van een pre-pensioneringssysteem voor een selecte groep oudere arbeidsongeschikten dan van een regeling voor alle arbeidsongeschikten, is daar een opmerkelijk maar niet uniek voorbeeld van.

Op dat spookbeeld valt wel het één en ander af te dingen. Dat geldt met name de prognoses over de mate waarin en de snelheid waarmee het beroep op de sociale zekerheid zou toenemen bij ongewijzigd beleid. En dat geldt ook voor de door politici betrokken stelling dat het maatschappelijk draagvlak voor het sociale-zekerheidsstelsel aan het afkalven is. Uit onderzoek blijkt dat

hier eerder sprake is van projectie door de betreffende politici dan van een goede antenne voor wat er onder de bevolking leeft. Het overgrote deel van de Nederlanders is tegen een daling van de uitkeringen. En die mening blijkt door de tijd heen zeer stabiel (zie o.a.: SCP 1985 en SCP 1994).

Maar in één opzicht bevat het spookbeeld wel degelijk een belangrijke kern van waarheid: het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid functioneert zodanig dat de kans op uitstroom klein is. Degene, die om wat voor reden dan ook een beroep moet doen op de sociale zekerheid, ziet zijn of haar kansen op betaalde arbeid snel dalen naarmate de tijd verstrijkt.

Langdurige uitschakeling uit het arbeidsproces betekent in heel veel gevallen permanente uitschakeling. Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid functioneert dus niet alleen als een vangnet – met een toenemend aantal kleinere en grotere gaten – maar ook als een valkuil van waaruit het heel moeilijk is om terug te klauteren naar het veronderstelde walhalla van de betaalde arbeid.

De cruciale vraag is of deze valkuil inherent is aan het stelsel van sociale zekerheid als zodanig of dat de manier waarop het stelsel wordt uitgevoerd barrières voor reïntegratie ongemoeid laat of zelfs versterkt. Met andere woorden: gaat het om de *principes* of om de *vormgeving* van de sociale zekerheid? Die hiervoor geschetste panieksfeer heeft ertoe geleid dat politici zich niet de tijd gegund hebben om zichzelf deze vraag te stellen laat staan te beantwoorden. Stelselwijzigingen moesten zo snel mogelijk worden doorgevoerd om 'het tij te keren'.

De onvervulde belofte van de reïntegratie

De wijzigingen, die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, beogen daarom niet alleen de instroom te ontmoedigen en te verminderen maar pretenderen ook de uitstroom te bevorderen.

Deze pretentie wordt te pas en te onpas aangeroepen, zelfs om de weeffouten, die paniekwetgeving met zich meebrengt, te legitimeren. Het gaat immers uiteindelijk om de reïntegratie, zo riep bijvoorbeeld PvdA-Tweede-Kamerlid Karin Adelmund tijdens het Kamerdebat eind 1994 over de schrijnende onrechtvaardigheden die herkeuring volgens de richtlijnen van de nieuwe WAO-wet met zich mee brengen.

Daarom is het van belang om na te gaan, in hoeverre deze pretentie waargemaakt is of zou kunnen worden door het uitstroombeluid, zoals dat in de afgelopen jaren gevoerd is. Een nauwkeurige speurtocht in het labyrint van maatregelen die de uitstroom zouden moeten stimuleren leidt tot een onthutsend beeld.

Schijnsuccessen

De stelselwijzigingen van de afgelopen jaren lijken op het eerste gezicht de uitstroom van bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden aanzienlijk te stimuleren. Zo leiden de massale herkeuringen, die in het kader van de nieuwe WAO-wetgeving plaatsvinden, tot een aanzienlijk vermindering van het beroep op de WAO. Maar dit 'succes' is helaas niet het resultaat van een massale reïntegratie van ex-WAO-ers in het economisch leven. Integendeel, het gaat vrijwel uitsluitend om een geruisloze instroom in een ander compartiment van de sociale zekerheid: de Bijstand. Hetzelfde geldt voor de veranderingen op het terrein van de Werkloosheidswet. Bij werkloosheid neemt de kans om recht te doen gelden op een WW-uitkering af en als gevolg daarvan neemt de kans om in de bijstand terecht te komen recht evenredig toe.

Uitstroombesluit bevordert kortom de circulatie van uitkeringsgerechtigden binnen het stelsel van sociale zekerheid, waarbij de bijstand in toenemende mate volstroomt met uitkeringsgerechtigden, die soms jarenlang premie hebben betaald voor andere compartimenten van dat stelsel. Het is dit type 'uitstroombesluit' dat op termijn leidt tot de realisatie van datgene wat vele auteurs voorspellen: Nederland hobbelt voort naar een ministelsel ondanks het feit dat verantwoordelijke politici van diverse pluimage blijven volhouden dat zulks niet de bedoeling is.

De creatie van dead-end-jobs

Naast het uitstroombesluit dat niets anders voorstelt dan een circulatiebeleid binnen het sociale-zekerheidsstelsel is er een aantal maatregelen dat daadwerkelijk gericht is op uitstroom naar de arbeidsmarkt.

Deze maatregelen waren aanvankelijk vooral gericht op om- en herscholing van de betreffende categorieën werkzoekenden. Inmiddels is duidelijk dat een beter kwalificatieniveau voor degenen die in het uitkeringscircuit beland zijn, als zodanig een onvoldoende voorwaarde is om de kans op betaald werk te verhogen. De scholingsfilosofie loopt stuk op het bekende verdringingsproces: in een situatie van hoge werkloosheid worden lager geschoolden door hoger geschoolden van de arbeidsmarkt verdrongen. Toename van het gemiddelde scholingsniveau van werkzoekenden leidt vooral tot het opschroeven van functie-eisen. Het verdringingsmechanisme blijft echter onaangetast. Degenen die achteraan in de rij staan van werkzoekenden (zoals migranten, herintredende vrouwen, veertig-plussers, mensen met een handicap, randgroepjongeren) zien hun kansen op werk niet toenemen door het volgen van scholingsprogramma's. Daarom wordt sinds het begin van de jaren negentig vooral de nadruk gelegd op het verkrijgen van werkervaring. In dat kader neemt de creatie van zogeheten additionele banen een centrale plaats in. Banenpools, jeugdwerkgarantieplaatsen en sinds kort de zogeheten Mel-

kert-banen zijn daar de belangrijkste voorbeelden van.

De creatie van additionele arbeid levert uit de aard der zaak voortdurend discussies op over de mate waarin de betreffende arbeidsplaatsen daadwerkelijk additioneel zijn of verdringing van reguliere arbeid betekenen. De paradox is dat additionele arbeid moet voldoen aan twee onverenigbare criteria. Enerzijds mag dit type arbeid niet leiden tot verdringing, maar anderzijds moet het wel zinvolle arbeid zijn. Vaak wordt de paradox 'opgelost' door taalkundige vondsten. Een voorbeeld daarvan is de functie van assistent-conciërge, die feitelijk het werk van een conciërge doet maar door de toevoeging 'assistent' wordt de suggestie gewekt dat het om additionele arbeid gaat. De categorisering van arbeidsplaatsen in additioneel en regulier blijft daarom noodzakelijkerwijze arbitrair.

Maar los van deze onvermijdelijke grensgevechten heeft categorisering als zodanig belangrijke neveneffecten. Degenen, die op additionele arbeidsplaatsen terecht komen, krijgen een stigma als gevolg waarvan de kansen op doorstroom naar regulier werk minimaal worden. Het systeem van de banenpool is daar een duidelijk voorbeeld van. In tegenstelling tot de aanvankelijke opzet functioneert de banenpool als eindstation in plaats van als tussenstation naar regulier werk.

Ervaringen met dit type maatregelen maken in elk geval duidelijk dat de kloof tussen sociale zekerheid en reguliere arbeid niet overbrugd wordt door het creëren van 'dead-end-jobs'.

De productie van contraproductief beleid

Het ad-hoc-beleid op het terrein van de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel resulteert regelmatig in maatregelen die onbedoelde neveneffecten sorteren. De uitstroom uit de sociale zekerheid wordt door deze maatregelen nog verder bemoeilijkt in plaats van bevorderd.

Het bekendste voorbeeld is de bonus-malus-regeling in de nieuwe WAO-wetgeving. Deze regeling maakt het voor werkgevers zeer onaantrekkelijk om mensen in dienst te nemen waarover (terecht of ten onrechte) maar het geringste vermoeden bestaat dat zij een verhoogd risico opleveren wat betreft toekomstige arbeidsongeschiktheid. Het contraproductieve karakter van de bonus-malus-regeling was, naast de schrijnende onrechtvaardigheden die de uitvoering met zich meebrachten, aanleiding om de regeling weer in te trekken.

Een vergelijkbaar effect treedt op bij de invoering van het eigen risico voor de werkgever in de Ziektewet. De werkgever wordt door deze wetgeving aangemoedigd om scherp te selecteren en slechte risico's te vermijden. De kansen voor bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden, zoals ex-WAO-ers en andere moeilijk bemiddelbare werkzoekenden (mensen met een handicap, VSO-schoolverlaters en chronisch zieke jongeren) op de arbeidsmarkt worden geminimaliseerd. De verantwoordelijke politici hebben met de Ziektewet

een voorspelbare misrekening gemaakt. Gehoopt werd dat door financiële prikkels werkgevers gestimuleerd zouden worden om hun verantwoordelijkheid te nemen voor een verzuimbeleid gericht op het voorkomen en terugdringen van het ziekteverzuim. Maar in de praktijk blijken werkgevers te kiezen voor de gemakkelijkste weg, namelijk een scherpe selectie bij de poort.

Marginalisering van deze groepen wordt bovendien bevorderd door veranderingen in de financiering van de Sociale Werkvoorziening. Sociale Werkplaatsen zijn in toenemende mate afhankelijk van eigen inkomsten. Als gevolg daarvan nemen de produktiviteitseisen toe. En dat betekent dat bepaalde categorieën gehandicapten niet meer in aanmerking komen voor een voorziening die ooit voor hen bedoeld was.

Contraproductief zijn ook de maatregelen waardoor de mogelijkheden voor bijverdienen door uitkeringsgerechtigden tot nul komma nul beknott zijn. Deze maatregelen worden gelegitimeerd door de illusie dat deze beknottiging een financiële prikkel vormt waardoor mensen weer op de arbeidsmarkt 'gejaagd' worden. In feite wordt de afstand ten opzichte van de arbeidsmarkt alleen maar groter gemaakt. Mogelijkheden om enige werkervaring te behouden of nieuwe ervaringen op te doen worden door deze maatregelen afgesneden.

Een laatste voorbeeld van dit type contraproductieve maatregelen zijn de bezuinigingen op de publieke arbeidsvoorzieningen. Met name de manier waarop bezuinigd wordt – geen personele ingrepen maar drastische inkrimping van budgetten voor scholingsfaciliteiten, loonkostensubsidies en intensieve vormen van bemiddeling zoals integrale trajectbemiddeling – betekent dat veelbelovende experimenten ten behoeve van de bemiddeling van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden met weinig kansen op de arbeidsmarkt de nek om gedraaid worden. Een schrijnend voorbeeld is het vluchtelingenproject in Helmond. Sinds 1983 functioneert daar een succesvol project ten behoeve van vluchtelingen, waarbij arbeidsbureau en beroepsonderwijs gezamenlijk een nieuwe aanpak van de opleiding en de bemiddeling van vluchtelingen heeft ontwikkeld (Van den Berg & Van der Veer 1993a). De daarvoor minimaal noodzakelijke faciliteiten dreigen als gevolg van bezuinigingen bij arbeidsvoorziening te verdwijnen.

Conclusie uit het voorgaande is dat er sprake is van een verbijsterende paradox tussen de alom beleden noodzaak van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en de praktijk waarin voortdurend nieuwe maatregelen uitgedacht worden, die deze reïntegratie extra bemoeilijken.

CPB-berekeningen als laatste strohalm

Het onmiskenbare feit dat afzonderlijke maatregelen in het kader van de stelzelherziening geen positieve en in een aantal gevallen zelfs een negatieve bijdrage leveren aan de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, leidt ertoe dat

de heersende politiek alle hoop gevestigd heeft op de macro-economische effecten van de stelselherziening. Het Centraal Planbureau speelt daarbij een belangrijke rol. Uit modelsimulaties van het CPB wordt de hoop geput dat verlaging van de uitkeringsniveaus en verscherping van de toelatingseisen als een *tweesnijdend zwaard* functioneren. Enerzijds kunnen op deze manier de collectieve lasten worden verlaagd als gevolg waarvan – althans volgens de CPB-modellen – de investeringsbereidheid en dus de werkgelegenheid groeit. Anderzijds zal volgens de theorie van de calculerende burger (waarvan het CPB een fervent aanhanger is) de ‘prikkel’ voor uitkeringsgerechtigden om te gaan werken worden versterkt naarmate de kloof tussen uitkeringen en inkomens verder zal worden vergroot.

De vooronderstellingen waarop de metafoor van het tweesnijdend zwaard berust zijn niet onomstreden. Integendeel, het is in de eerste plaats zeer de vraag of de verzorgingsstaat alleen als een (bal)last van het economisch leven beschouwd kan worden. Er zijn goede redenen om uit te gaan van een meer genuanceerd beeld van de relatie tussen verzorgingsstaat en economische ontwikkeling. In bepaalde opzichten heeft een brede (uiteraard hecht gefinancierde) verzorgingsstaat ook positieve economische effecten (zie de bijdrage van Kees Vendrik in deze bundel).

Een andere kritiek is dat de CPB-simulaties zijn gebaseerd op een buitengewoon simplistische voorstelling van de motieven van individuen om wel of geen werk te zoeken. Actief zoekgedrag is maar zeer ten dele afhankelijk van het extra-inkomen dat men boven het uitkeringsniveau kan verdienen. Veel uitkeringsgerechtigden weten dat verlies van betaalde arbeid veel meer betekent dan verlaging van het inkomen. Om sociale marginalisering en uitsluiting te vermijden zijn veel werkzoekenden bereid om functies te aanvaarden, die niet erg veel meer opleveren in gulden dan de uitkering die men ‘geniet’. Actief zoekgedrag is veel meer afhankelijk van de perspectieven die men ziet om een positie te verwerven op de arbeidsmarkt. Gebrek aan perspectief leidt vaak tot een vicieuze cirkel waarin actief zoekgedrag niet meer plaatsvindt en een culturele aanpassing aan de situatie van langdurige werkloosheid optreedt.

Conclusie is dus dat CPB-berekeningen een buitengewoon dunne strohalm vormen om te kunnen blijven beweren dat de stelselherzieningen van de afgelopen jaren uiteindelijk zullen leiden tot betere perspectieven voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

Achtergronden van het failliete reïntegratiebeleid

De balans van het tot dusverre gevoerde reïntegratiebeleid biedt, zo kan uit het voorgaande worden afgeleid, geen rooskleurig beeld. Politieke onwil en/of onkunde zijn voor de hand liggende maar weinig bevredigende verklaringen voor dit failliet. Datzelfde geldt ook voor de opvatting dat reïntegratiebeleid

als zodanig een onmogelijke opgave is. De afstand tussen grote groepen uitkeringsgerechtigden en de arbeidsmarkt zou zo groot zijn dat inspanningen om deze kloof te overbruggen gedoemd zijn te mislukken. Volgens deze opvatting heeft het dan ook geen zin om geld te investeren in het (bij)scholen en bemiddelen van deze 'onbemiddelbare werklozen'. Dit soort 'realpolitieke' geluiden, die met de regelmaat van de klok en met name na elk publiekelijk echech van reïntegratie-initiatieven beluisterd kunnen worden, heeft een zeer dunne empirische basis. Uit onderzoek onder verschillende categorieën zogeheten moeilijk plaatsbare werkzoekenden blijkt dat 'langdurig werkloos' niet hetzelfde is als 'onbemiddelbaar' en dat er nauwelijks sprake is van een substantiële 'harde kern' van mensen die met geen mogelijkheid te bemiddelen zouden zijn. Wantrouwen tegenover de gevestigde instituties en apathie tegenover betaalde arbeid, die onder langdurig werklozen kunnen worden aangetroffen, zijn vaak een reactie op de frustraties die men heeft opgelopen bij de vele vergeefse speurtochten naar niet-bestaande banen. Maar achter dit wantrouwen en deze apathie gaat vaak de wens schuil om toch een volwaardige en vaste arbeidsplaats te krijgen. Het is dus een misvatting te menen dat oorzaken van het echech van het reïntegratiebeleid gezocht moeten worden bij de uitkeringsgerechtigden zelf. Er liggen structurele oorzaken ten grondslag aan het niet van de grond komen van een effectief reïntegratiebeleid.

Gebrek aan traditie

Een belangrijke oorzaak is dat Nederland op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid eigenlijk geen traditie heeft. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat is weinig geïnvesteerd in een beleid gericht op het bevorderen van de aanpassing van vraag en aanbod, het zoveel mogelijk terugdringen van kansongelijkheid op de arbeidsmarkt en het reïntegreren van degenen die uit het arbeidsproces zijn geraakt (zie ook Van den Berg & Van der Veer 1993b). In dat opzicht neemt Nederland vergeleken met andere Westeuropese landen een bijzondere positie in (zie tabel). In Nederland wordt van oudsher veel aandacht besteed aan *passief* arbeidsmarktbeleid: de opvang van degenen, die om wat voor reden dan ook de arbeidsmarkt hebben moeten verlaten. Anders gezegd: de opbouw van de roemruchte Nederlandse verzorgingsstaat ging gepaard met een verwaarlozing van datgene wat het complement had moeten zijn, een *actief* arbeidsmarktbeleid.

Zweden vormt in dat opzicht eigenlijk een tegenpool. In Zweden wordt bijvoorbeeld (ondanks allerlei veranderingen, waaraan het zogeheten Zweedse model onderhevig is) veel geïnvesteerd in overheidsvoorzieningen, die erop gericht zijn om (langdurige) werkloosheid te vermijden door uitgebreide arrangementen, die de arbeidsinpassing van werkzoekenden bevorderen (zie bijvoorbeeld Klappe 1990).

Het ontbreken van een traditie op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid

heeft in twee opzichten zeer schadelijke consequenties. Een *eerste* schadelijke consequentie is dat de Nederlandse politiek onvoldoende was voorbereid op de gevolgen van de economische crisis van het eind van de jaren zeventig. In het begin van de jaren tachtig werd deze crisis vooral gedefinieerd in termen van onvoldoende werkgelegenheid. Pas in het midden van de jaren tachtig werd duidelijk dat deze probleemdefinitie volstrekt ontoereikend was. De ontdekking dat binnen de categorie werklozen een onderscheid bestaat tussen diegenen, die na verloop van tijd weer in het arbeidsproces worden opgenomen en diegenen, die een grote kans lopen om uitgesloten te blijven van betaalde arbeid, was aanleiding om de noodzaak van een gedifferentieerd actief arbeidsmarktbeleid te bepleiten. De schuchtere stappen in de richting van een actief arbeidsmarktbeleid dateren daarom ook pas van de tweede helft van de jaren tachtig. Het wekt dus geen verbazing dat actief arbeidsmarktbeleid in Nederland nog in de kinderschoenen staat.

Tabel Bestedingen t.b.v arbeidsmarktbeleid in vijf landen

(relatieve verdeling van het budget over verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in 1990)*

Bestedingscategorie	Nederland	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Zweden
1. Actief Beleid					
Arbeidsbureaus	2%	10%	10%	4%	9%
Scholing	6%	17%	15%	12%	20%
Loonsubsidies ten behoeve van werkervaring e.d.**	5%	9%	14%	9%	8%
Sociale werkvoorziening en overige vormen	18%	11%	2%	2%	35%
2. Passief Beleid					
Uitkeringen ten behoeve van werklozen ***	69%	53%	59%	73%	28%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

* Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rapportage Arbeidsmarkt 1991.

** Hieronder vallen ook (subsidie-)maatregelen ten behoeve van specifieke groepen zoals jongeren.

*** In tegenstelling tot de vorige categorieën gaat het hier niet om actief maar om passief arbeidsmarktbeleid: het betreft de overheidsfinanciering van sociale kosten, die de opvang van degenen, die uit de arbeidsmarkt gestoten worden, met zich mee brengen (werkloosheidsregelingen, vut-regelingen, en dergelijke).

Het belangrijkste symptoom van deze kinderschoenen-situatie is het functioneren van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie. Arbeidsbureaus spelen van oudsher een zeer bescheiden rol bij het vervullen van vacatures. Het overgrote deel van de vacatures wordt via andere kanalen (informele contacten, advertenties, uitzendbureaus) vervuld. Bij hun pogingen om hun marktaandeel op de 'bemiddelingsmarkt' te vergroten neigen arbeidsbureaus ertoe om zich te richten op het bemiddelen van werkzoekenden die ook zonder de bemoeienis van arbeidsbureaus wel in staat zouden zijn om een baan te vinden. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat arbeidsbureaus niet goed in staat zijn om de kansenongelijkheid op de arbeidsmarkt terug te dringen. Arbeidsbureaus worden door degenen, die langdurig op een uitkering zijn aangewezen, vooral gezien als instanties waar men ingeschreven moet staan om in aanmerking te komen voor een uitkering. Het (dis)functioneren van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie staat reeds geruime tijd in de publieke aandacht. En de door de commissie-Van Dijk geëntameerde onderzoeken bevestigen in hoge mate het beeld van een organisatie, die niet is opgewassen voor de functie waarvoor zij is bedoeld: het verhogen van de efficiency en de rechtvaardigheid van de allocatieprocessen op de arbeidsmarkt (Rapport Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1995). De commissie-Van Dijk zoekt de oorzaken vooral in de manier waarop de tripartisering vorm heeft gekregen. Dat is gelet op haar taakopdracht niet onbegrijpelijk maar de door de commissie-Van Dijk gesuggereerde relatie tussen de huidige tripartisering en het disfunctioneren van de arbeidsvoorzieningsorganisatie is niet terecht. Het gaat vooral om problemen van de *werkorganisatie*, die al dateren uit de periode van ver voor de tripartisering. Een andere bestuursstructuur betekent niet automatisch een oplossing voor een bedrijfscultuur, die stamt uit een tijd waarin actief arbeidsmarktbeleid nog een volledige blinde vlek vormde.

Een *tweede* schadelijke consequentie is dat de huidige stelselherzieningen op het terrein van de sociale zekerheid het gevaar met zich mee brengen dat, zoals elders in deze bundel betoogd wordt, de relatief sterke traditie, die Nederland van oudsher had op het terrein van passief arbeidsmarktbeleid door ondoordachte ad-hoc-aanpassingen ondermijnd wordt. Dat zou ertoe kunnen leiden dat Nederland ook wat betreft de sociale zekerheid afstevent naar een paar kinderschoenen, die dermate krap zitten dat er niet op te lopen valt.

En met twee paar kinderschoenen zal Nederland geen koppositie kunnen veroveren op het terrein van sociaal-economische politiek.

Gebrek aan visie

Het ontwikkelen van een effectief reïntegratiebeleid wordt niet alleen bemoeilijkt door het ontbreken van een traditie op dit terrein maar ook door de manier waarop politici en beleidsmakers de problematiek benaderen. In het

algemeen wordt er vanuit gegaan dat gebrek aan (recente) werkervaring en kwalificaties de kern vormen van de reïntegratieproblematiek. In politieke discussies draait het daarom meestal om de vraag op welke wijze deze manco's het beste gerepareerd kunnen worden: werkervaringsplaatsen, banenpools, jeugdwerkgarantieplaatsen, Melkert-banen, en allerlei om-, bij- en herscholingsmaatregelen vormen de essentie van het Nederlandse reïntegratiebeleid. De klaarblijkelijk geringe effectiviteit van deze aanpak leidt echter niet tot een kritische bezinning op de probleemdefinitie waarop dit beleid berust. Integendeel, er is een tendens om deze aanpak verder op te tuigen met allerlei verplichtingen voor de betrokken categorieën werkzoekenden en een verscherpt sanctiebeleid met betrekking tot uitkeringen. Een extreem voorbeeld daarvan wordt gevormd door de zogeheten inburgeringsvoorstellen van Van der Zwan en Entzinger voor nieuwkomers. In hun visie moet het mogelijk worden om erkende vluchtelingen die niet voldoende meewerken aan inburgeringsprogramma's, het land uit te zetten (Van der Zwan & Entzinger 1994).

Het politieke discours over reïntegratie wordt dus beheerst door een volstrekt eenzijdige probleemdefinitie. Alle aandacht is gefixeerd op barrières voor reïntegratie bij de *aanbodzijde* maar barrières bij de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt blijven buiten het gezichtsveld. *'Blaming the victim'* is het bedoelde of onbedoelde ideologische neveneffect van dit discours. Mislukking van reïntegratie wordt uiteindelijk toegeschreven aan de uitkeringsgerechtigden zelf. De afstand ten opzicht van de arbeidsmarkt is in de woorden van Van der Zwan en Entzinger uiteindelijk een kwestie van gebrekkige kwalificatie en gebrekkige motivatie.

Dergelijke benaderingen vormen een belangrijk obstakel voor de ontwikkeling van een effectief reïntegratiebeleid. Een nieuwe aanpak vereist een meer genuanceerde benadering waarbij oog is voor *verschillende* barrières die reïntegratie in de weg staan.

Er is inmiddels een ruime hoeveelheid empirisch onderzoek beschikbaar over deze barrières. Daaruit blijkt dat niet alleen onvoldoende kwalificaties en gebrek aan werkervaring een belemmering kunnen vormen, maar dat ook de manier waarop werkgevers werven en selecteren een belangrijke factor is voor de verklaring van de hoge werkloosheid onder bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden.

Het gaat daarbij niet alleen om doelbewuste discriminatie maar ook en vooral om meer sluipende vormen van indirecte discriminatie en uitsluiting. In algemene termen kunnen deze processen als volgt gekarakteriseerd worden: werkgevers proberen bij de werving en selectie van nieuw personeel risico's zoveel mogelijk te vermijden. Dat betekent dat niet alleen gelet wordt op opleidingskwalificaties en werkervaring maar bijvoorbeeld ook op de kans dat de betrokken personen snel kunnen worden ingewerkt en voor langere tijd (en zonder al te veel onderbrekingen) werkzaam blijven bij het betreffende

bedrijf. Betrouwbare informatie over deze aspecten is vaak moeilijk te verkrijgen. Als gevolg daarvan gaat men af op globale indrukken welke men heeft van de betrokken personen en algemene beelden en stereotypen over de groeperingen waartoe ze behoren. Het resultaat is dat verschillende groepen bewust of onbewust gerangschikt worden naar de risico's die de werkgever meent te lopen bij het in dienst nemen van personen uit deze groepen. Etniciteit, geslacht, leeftijd en gezondheid blijken belangrijke criteria die door werkgevers geassocieerd worden met verwachte risico's (zie o.a.: Abell 1994 en Van Beek 1993).

Stigmatisering van bepaalde groepen werkzoekenden speelt dus een belangrijke rol bij deze rangschikking naar vermeende risico's. In een periode van hoge werkloosheid (dus een ruim aanbod op de arbeidsmarkt) betekent deze rangschikking dat deze groepen systematisch dreigen te worden uitgesloten van betaalde arbeid (Thurow 1975). Een vicieuze cirkel is dan nauwelijks meer te vermijden: de gemiddelde werkloosheidsduur onder de aanbieders uit de uitgesloten groepen neemt sterk toe en langdurige werkloosheid is voor werkgevers als zodanig weer een teken dat er 'iets mis is' met deze aanbieders. Daarmee wordt de rangschikking van de groepen naar risico bevestigd. Bovendien gaan deze groepen zich aanpassen aan de situatie van langdurige werkloosheid en ontwikkelen een leefstijl (zoals bijvoorbeeld bij randgroepjongeren), die de mogelijkheden voor arbeidsinpassing eerder belemmert dan bevordert.

Langdurige werkloosheid is dus niet identiek aan 'moeilijke inpasbaarheid' maar is één van de gevolgen daarvan en speelt een belangrijke rol in de bevestiging van de vicieuze cirkel. Het hierboven geschetste proces verklaart waarom alle inspanningen, die zich uitsluitend richten op verbetering van de scholing van betrokkenen meestal niet veel meer opleveren dan beter geschoolde werklozen, die nog steeds geen perspectief hebben op betaald werk. Verhoging van het kwalificatie- en scholingsniveau maakt het voor betrokkenen weliswaar mogelijk om zich aan te bieden op segmenten van de arbeidsmarkt waar de vraag relatief groot is, maar binnen deze segmenten zullen ze achteraan in de rij werkzoekenden terecht komen. Bovendien worden de effecten van scholing in perioden van groeiende werkloosheid vaak weer teniet gedaan door de verdringing van laaggeschoolde door hoger geschoolde arbeid.

Een nieuwe benadering van het reïntegratiebeleid

Een effectief reïntegratiebeleid moet zich dus niet alleen richten op de aanbodzijde maar ook op de wervings- en selectieprocessen aan de vraagzijde. De praktijk binnen de poorten van bedrijven en instellingen kan dus niet ongemoeid worden gelaten. In de huidige opzet van de verzorgingsstaat en de manier waarop de instanties van de verzorgingsstaat functioneren is sprake

van een blinde vlek voor deze processen. Dat hangt natuurlijk ook ten nauwste samen met de naoorlogse consensus waarop de Nederlandse verzorgingsstaat berust. Een goed stelsel voor de opvang van degenen die uit het arbeidsproces gestoten worden, is in zekere zin afgekocht met het beginsel van non-interventie wat betreft in- en uitstroombesleid.

Politieke initiatieven die van dit beginsel afwijken kunnen daarom rekenen op forse weerstand. De obstructies van de kant van werkgevers bij de uitvoering van de Wet Bevordering Arbeidskansen voor Allochtonen (de zogeheten wet-Rosenmöller) zijn daar een voorbeeld van.

De vraag is op welke wijze de barrières bij werving en selectie, die reïntegratie van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden bemoeilijken, aangepakt moeten worden. In hoeverre moeten werkgevers gestimuleerd worden om mee te werken aan een reïntegratiebeleid en welke rol zouden meer verplichtende maatregelen moeten spelen in zo'n beleid?

Vanuit linkse tradities lijkt het voor de hand te liggen om de nadruk te leggen op verplichtende maatregelen met bijbehorende sancties. Daarom wordt vanuit deze hoek vaak gepleit voor dwangmaatregelen zoals quotering om barrières bij de werving en selectie af te breken.

Aan een dergelijke aanpak kleven echter meerdere bezwaren. In de *eerste* plaats betekent quotering een juridisch gesanctioneerd doelgroepenbeleid dat onbedoelde stigmatiserende neveneffecten voor de betreffende groepen met zich mee kan brengen. In de *tweede* plaats is het een etatistische illusie te menen dat quotering een eenvoudig uit te voeren en te handhaven maatregel is. Quotering vereist een administratief zeer complex apparaat dat in staat is om het voorrangsbesleid nauwkeurig te controleren en zo nodig te sanctioneren. De praktische uitvoeringsproblemen mogen daarom niet onderschat worden. In de *derde* plaats is quotering een maatregel, waarvan de legitimiteit vooral gelegen is in omstandigheden waarin directe discriminatie en uitsluiting bij werving en selectie de overheersende praktijk is. In dergelijke omstandigheden is wettelijk gesanctioneerde interventie om gelijkheidsrechten te kunnen garanderen onvermijdelijk. Op grond van beschikbaar onderzoek lijken directe discriminatie en uitsluiting in het Nederlandse bedrijfsleven tot dusverre eerder uitzondering dan regel bij de wervings- en selectiepraktijk.

Het zijn vooral routines en processen die op *indirecte* wijze en *onbedoeld* discriminatie en uitsluiting van bepaalde categorieën werkzoekenden tot gevolg hebben, die de belangrijkste barrière voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt vormen. Daarom ligt het meer voor de hand om bij het ontwikkelen van een nieuwe aanpak van reïntegratie zuinig om te gaan met bureaucratische dwang en de nadruk vooral te leggen op het arbeidsvoorzieningsbeleid.

Een heroriëntatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid waarbij bemiddeling van kansarme werkzoekenden naar werk centraal komt te staan en waarbij scholing en werkervaring niet beschouwd worden als panacee voor de reïnte-

gratieproblematiek maar als instrumenten, die afhankelijk van de omstandigheden een nuttige rol kunnen spelen in het bemiddelingstraject.

De effectiviteit van dergelijke vormen van integrale trajectbemiddeling kan, zo blijkt uit diverse experimenten, aanzienlijk zijn (Van den Berg & Van der Veer 1993).

Een belangrijk voorwaarde is dat bemiddelaars niet alleen een activerende rol spelen ten opzichte van de werkzoekenden maar ook ten opzichte van de werkgevers om de in die kringen bestaande aarzelingen en vooroordelen te overwinnen.

Een dergelijke aanpak van het arbeidsvoorzieningsbeleid zou geflankeerd kunnen worden door wettelijke maatregelen, die werkgevers stimuleren om medewerking te verlenen aan de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden met weinig kansen op de arbeidsmarkt. Mogelijkheden voor compensatie van een lagere produktiviteit gedurende de inwerkperiode door een flexibele loonkostensubsidie kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

Naast stimulerende dienen ook meer verplichtende maatregelen deel uit te maken van het flankerend beleid. Verplichte aanmelding van vacatures bij de arbeidsbureaus lijkt van belang voor de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie-nieuwe-stijl om haar spilfunctie voor het reïntegratiebeleid waar te kunnen maken. Daarnaast is een jaarlijkse publieke rapportage door de bedrijven van de personeelssamenstelling (à la de Wet-Rosenmöller) een minimale voorwaarde om het wervings- en selectiebeleid van bedrijven en instellingen te toetsen aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling, die op 1 september 1994 in werking is getreden.

Een uitgekende combinatie van stimulerende en verplichtende maatregelen kan als flankerend beleid een belangrijke bijdrage leveren aan het opruimen van barrières voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden met weinig kansen op de arbeidsmarkt. Maar de kern van de hier bepleite benadering betreft een nieuwe opzet van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Een nieuwe organisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid

Een heroriëntatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid vereist dus een nieuwe opzet van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het gaat daarbij niet alleen om de bestuursstructuur (de vormgeving van de tripartisering) maar ook en vooral om de beleidsoriëntatie en de daarbij passende werkorganisatie. De hoofdlijnen van een nieuwe opzet zijn:

Rechtvaardigheid als centrale doelstelling

Het bevorderen van een rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dient, zoals ook door de commissie-Van Dijk is bepleit, de centrale doelstelling van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie te zijn. Het bereiken van een hoog marktaandeel op de bemiddelingsmarkt is dus niet de hoogste prioriteit, waaraan alle andere zaken ondergeschikt gemaakt worden.

Afscheid van de draaggolfgedachte

De veelbesproken draaggolfgedachte heeft in de afgelopen jaren een contra-productieve rol gespeeld bij het realiseren van de rechtvaardigheidsdoelstelling. In de praktijk functioneerde de draaggolfgedachte als legitimatie van de verschuiving naar een vraaggerichte benadering en het veroveren van een groot marktaandeel op de bemiddelingsmarkt als hoofddoel.

De draaggolfgedachte gaat bovendien uit van de onjuiste veronderstelling dat moeilijk plaatsbare werkzoekenden min of meer automatisch op de slippen van de 'reguliere' bemiddelingsactiviteiten ten behoeve van 'normale' werkzoekenden een arbeidsplaats krijgen. Het slechten van barrières voor reïntegratie van werkzoekenden met weinig kansen vereist een specifieke aanpak van de bemiddeling en dus een andere arbeidscultuur van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Belang van een brede publieke arbeidsvoorziening

Slechts één element van de draaggolfgedachte snijdt werkelijk hout. Om de centrale doelstelling te kunnen realiseren is een publieke arbeidsvoorziening nodig, die een breed pakket van diensten aanbiedt naar beide kanten van de arbeidsmarkt. Voor een effectief reïntegratiebeleid is een goed functionerend netwerk van contacten met het bedrijfsleven een onontbeerlijke voorwaarde. De door de commissie-Van Dijk bepleite versmalling van de publieke arbeidsvoorziening tot een voorziening die alleen functies vervult die niet door particuliere bemiddelingsbedrijven vervuld worden, ondermijnt op termijn een levensvatbare publieke voorziening. Een smalle publieke arbeidsvoorziening zal aan anorexia ten gronde gaan.

Belang van zorgvuldige controle en verantwoording

De publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie zal voldoende ruimte moeten hebben om 'integrale trajectbemiddeling' zodanig vorm te geven, dat ingespeeld kan worden op individuele situaties. Integrale trajectbemiddeling is in meerdere opzichten een kwestie van maatwerk. Dat bemoeilijkt uiteraard het ontwikkelen van algemene criteria voor kosten en output van bemiddelingsactiviteiten. Tegelijkertijd is het wel van belang dat voor het functioneren van

arbeidsvoorzieningsorganisaties zorgvuldige controle- en verantwoordingsmechanismen ontwikkeld worden zodat het mogelijk is om na te gaan in hoeverre een bijdrage wordt geleverd aan de algemene doelstelling. De commissie-Van Dijk heeft er terecht op gewezen dat output moeilijk objectief te meten is en dat outputcriteria ongewenste neveneffecten met zich mee kunnen brengen, zoals afromen binnen de doelgroep (zie meer uitgebreid Van den Berg, Krause & Van der Veer 1994). Daarom is outputfinanciering, zoals de commissie van Dijk ook aangeeft, geen goed systeem voor de verdeling van financiële middelen.

Aparte werelden

Het specifieke karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat heeft ertoe geleid dat arbeid en sociale zekerheid twee aparte werelden zijn geworden. Om de kloof tussen arbeid en sociale zekerheid te overbruggen is op meerdere fronten een heroriëntatie nodig.

In de *eerste* plaats is het van belang om bij de vernieuwing van het stelsel van sociale zekerheid de relatie met betaalde arbeid zoveel mogelijk als uitgangspunt te hanteren. Kansen op reïntegratie zijn immers groter wanneer het verlies van betaald werk niet meteen leidt tot een zeer drastische daling van het inkomen. Daarom is de huidige trend waarbij de bijstand in toenemende mate het hart vormt van het collectieve stelsel riskant vanuit het oogpunt van reïntegratie. Meer in het algemeen zou het al een hele winst zijn wanneer bij discussies over stelselherziening elk voorstel nauwkeurig beoordeeld wordt op de mogelijke effecten op reïntegratie. Dat zou ons een hoop contraproductieve maatregelen besparen die de kloof tussen arbeid en sociale zekerheid alleen maar vergroten.

In de *tweede* plaats is het van belang om een actief arbeidsmarktbeleid van de grond te tillen dat meer inhoudt dan alleen het activeren van werklozen. Een actief arbeidsmarktbeleid betekent dat barrières voor reïntegratie niet alleen bij werkzoekenden maar ook bij wervings- en selectiepraktijken onderkend en aangepakt worden. Dat vereist een andere oriëntatie en opzet van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie en de ontwikkeling van flankerende maatregelen waardoor werkgevers gestimuleerd worden om medewerking te verlenen aan zo'n reïntegratiebeleid.

Ten *derde* is het van belang dat in de wereld van de arbeid veranderingen plaatsvinden om het mogelijk te maken dat sociale zekerheid en arbeid weer twee elkaar aanvullende systemen vormen. De paradox van een maatschappij met enerzijds een groep mensen voor wie het recht op betaalde arbeid een illusie is geworden en anderzijds een groep mensen met een betaalde baan, die eigenlijk geen tijd meer overhouden voor onbetaalde (zorg)arbeid of vrije tijd, is niet te legitimeren. Arbeidstijdverkorting is noodzakelijk om de werkloos-

heid terug te dringen en de mogelijkheden voor effectieve reïntegratie te ver-
ruimen. Pas dan ontstaan er 'additionele' arbeidsplaatsen die heel wat zinvol-
ler zijn dan de de *dead-end-jobs*, die nu onder telkens nieuwe labels als 'addi-
tionele arbeid' ten tonele worden gevoerd.

Harry van den Berg is als universitair hoofddocent verbonden aan de Vakgroep
Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Vrije
Universiteit in Amsterdam

Literatuur

- ABELL, J.P. (1994), Belemmeringen voor minderheden bij toetreding tot de arbeidsmarkt: Een inventariserend onderzoek, Amsterdam
- COMMISSIE EVALUATIE ARBEIDSVOORZIENINGSWET (1995), Arbeidsvoorziening in perspectief; Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994, Den Haag
- KLAPPE, J. (1990), Het Zweedse model; Sociaal-democratie en arbeidsmarktbeleid, Amsterdam
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1991), Rapportage Arbeidsmarkt 1991, Den Haag
- SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (1985), Sociaal cultureel rapport 1985, Rijswijk
- SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (1994), Sociaal cultureel rapport 1994, Rijswijk
- THUROUW L.C. (1975), Generating inequality, New York
- VAN BEEK, K (1993), To be hired or not to be hired; the employer decides; relative chances of unemployed jobseekers on the Dutch labor market (proefschrift), Amsterdam
- VAN DEN BERG, H. & VAN DER VEER, K. (1993a), Tussen herkomst en toekomst: Een vergeten kant van het vluchtelingenbeleid, Amsterdam
- VAN DEN BERG, H. & VAN DER VEER, K. (1993b), Wegen naar werk; Informatielogistiek bij arbeidsbemiddeling, Amsterdam
- VAN DEN BERG, H., KRAUSE, K. & VAN DER VEER (1994), De barrières voorbij? Een studie naar arbeidsmarktprojecten ten behoeve van allochtone werkzoekenden, Amsterdam
- VAN DER ZWAN, A. & H.B. ENTZINGER (1994), Beleidsopvolging Minderhedendebat; Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, Den Haag

Een tussenbalans van de privatisering

FRANS VAN DEN HEUVEL

Privatisering van de sociale zekerheid is een merkwaardig fenomeen. Terwijl in het politieke debat voortdurend de indruk wordt gewekt dat het proces nog van de grond moet komen, is dat in de praktijk reeds jaren het geval.

Tekenend is de gang van zaken rondom het al dan niet invoeren van een ministelsel. Een ministelsel is een stelsel waarbij de overheid haar verantwoordelijkheid beperkt wenst te houden tot het garanderen van een inkomen op minimumniveau, zowel in het geval van loonderving als van behoefte. *Formeel* (in verkiezingsprogramma's) wordt een dergelijk stelsel afgewezen door drie van de vier politieke partijen die vanaf het begin van de jaren tachtig regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen. *Materieel* (besluitvorming in de Tweede Kamer) hebben deze partijen in de loop der jaren evenwel alleen maar stappen gezet die een dergelijk stelsel dichterbij brengen. Het politieke debat over het ministelsel is dus feitelijk een schijn debat.

Het huidige wettelijke stelsel kan inmiddels dan ook worden getypeerd als een *ministelsel-plus*. Daarbij dient te worden bedacht dat de 'plus' niet alleen steeds minder voorstelt omdat de uitkeringspercentages zijn verlaagd, maar ook omdat bovenminimale uitkeringen voor een relatief steeds kleiner wordende groep bereikbaar zijn gemaakt. Het inperken van de doelgroep door verscherping van de toetredingsvoorwaarden wordt echter doorgaans over het hoofd gezien als relevante factor bij de privatisering van de sociale zekerheid. Hetzelfde geldt voor het niet (volledig) koppelen van uitkeringen aan de lo-

nen, terwijl het toch evident is dat ook daardoor het waarborgen van een zekere mate van inkomenscontinuïteit als nastrevenswaardige sociale-zekerheidsdoelstelling wordt ondergraven. Over striktere instroomcriteria en niet-welvaartsvaste koppelingen wordt dus nauwelijks gesproken in de debatten over privatisering. Deze constatering is te meer van belang omdat in het regeerakkoord is vastgelegd dat deze beide vormen van privatisering ook de komende jaren (weer) in beleid zullen worden omgezet. Ten onrechte wordt echter het beeld opgehangen dat er de komende jaren niet getornd wordt aan de hoogte en duur van de uitkeringen!

Het debat

Merkwaardig is dat naast deze schijn- en nondiscussies zich een klimaat begint te ontwikkelen waarin juist *alles* bespreekbaar wordt – een totaaldiscussie derhalve.

Reeds enige tijd wordt gediscussieerd over het doorbreken van wettelijke monopolieposities in de uitvoeringssfeer door het bevorderen van meer concurrentie. Zeer ingrijpend zijn ook de discussies over het uitgangspunt dat de overheid geen enkele verantwoordelijkheid meer hoeft te dragen voor het garanderen van een inkomen in het geval van loonderving. We zouden in dit verband kunnen spreken van een zowel naar de vorm als naar de inhoud geprivatiseerd stelsel.

Het nieuwe klimaat is gecreëerd door de aanbevelingen van de commissie-Buurmeijer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER). Geconstateerd kan worden dat op deze aanbevelingen in het regeerakkoord vrij enthousiast is gereageerd. Vanzelfsprekend is er niets op tegen dat de politiek inhaakt op nieuwe trends – in dit geval een privatiseringstrend – mits zij daarvoor goede argumenten weet aan te dragen. Bedenklijk is evenwel dat privatisering tot dusverre, onder de drie kabinetten-Lubbers, de resultante is geweest van ad hoc-ombuigingsbeleid en dat het nieuwe kabinet blijkens de tekst van het regeerakkoord meent dat pas in de loop van de kabinetsperiode grondig dient te worden nagedacht over de vereisten waaraan ons sociaal stelsel op de langere termijn moet voldoen. Aangezien deze bezinning wordt gekoppeld aan de begrotingsvoorbereiding 1997 behoeft er niet aan getwijfeld te worden dat vooral wordt gedoeld op financiële vereisten. Dat leidt tot een onaanvaardbare vertraging en bovendien benadert de regering de privatisering vanuit een te beperkte invalshoek. Er is behoefte aan een *fundamenteel* privatiseringsdebat dat èn voldoende breed is èn voldoende diepgang heeft.

De terminologie

Wat moet onder *privatisering* worden verstaan? Simpel gezegd: minder collectieve sector, meer markt. Privatisering kan dus ook aangemerkt worden als *decollectivering*. In de literatuur is het gebruikelijk om onderscheid te maken tussen uitbesteden en afstoten.

Onder *uitbesteden* wordt dan verstaan dat de collectieve sector weliswaar de uitvoering (deels) overlaat aan derden (onder al dan niet nader te bepalen contractvoorwaarden), maar verder alle verantwoordelijkheid blijft dragen voor de voorziening in kwestie en daardoor met name ook verantwoordelijk blijft voor de continuering ervan. Onder *afstoten* wordt verstaan dat de collectieve sector zich niet langer de verantwoordelijkheid acht toebedeeld voor de voorziening in kwestie waardoor het aan derden wordt overgelaten of, en zo ja hoe deze voorziening gecontinueerd zal worden. Zo geformuleerd is er sprake van *volledig* afstoten. De overheid blijft in dat geval *passief*. Het is van belang om vast te stellen dat volledig afstoten kan inhouden dat er in feite formeel wel maar materieel niets wordt geprivatiseerd. Als de overheid dat niet wenselijk acht, kan zij proberen via regulerende en/of financiële maatregelen het privatiseringsproces (tot op zekere hoogte) te beïnvloeden. Er is dan sprake van *actief* (in tegenstelling tot *passief*) afstoten. Ook kan de overheid besluiten om zelf een bepaald minimumniveau te blijven garanderen en alleen voor hetgeen daar bovenuit gaat geen verantwoordelijkheid meer te dragen. In dat geval is er sprake van *gedeeltelijk* afstoten. Ook dan kunnen er uiteraard door de overheid regulerende en/of financiële maatregelen genomen worden om de ontwikkeling van een bovenminimaal privatiseringstraject in de gewenste richting bij te sturen. Privatisering kan dus ook inhouden dat de overheid een bepaalde voorziening geheel of gedeeltelijk afstoot maar er zich langs andere wegen weer mee gaat bemoeien. Dat kan zo ver gaan dat er sprake is van *schijn* privatisering. Een voorbeeld is de gang van zaken in de ziektekostensector. Het invoeren in die sector van een verzekerings- en acceptatieplicht en het opleggen van de verplichting om een standaardpolis aan te bieden, gaan een aardig eind in die richting.

De bovenstaande ontleding van het privatiseringsbegrip levert als resultaat op dat we een aantal grondvormen van privatisering kunnen onderkennen. Deze worden in *schema 1* in beeld gebracht.

Schema 1 Grondvormen van privatisering

	Afstoten		Uitbesteden	
	Volledig	Gedeeltelijk	Volledig	Gedeeltelijk
Actief				
Passief				

Aangrijpingspunten privatisering

De volgende stap is om deze grondvormen van privatisering op de sociale zekerheid te betrekken. Om dat goed te kunnen doen, is het eerst nodig om uit te werken wat we onder *sociale zekerheid* verstaan. Als startpunt nemen we dan sociale zekerheid in enge zin. Sociale zekerheid in enge zin heeft twee hoofdkenmerken. Het eerste kenmerk heeft betrekking op de *inperking tot specifieke sociale risico's*. In de literatuur wordt dan in ieder geval bedoeld op: arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom, overlijden van de kostwinner, het verzorgen en onderhouden van kinderen, het aangewezen zijn op medische verzorging en het niet kunnen voorzien in het bestaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat arbeidsongeschiktheid ruim dient te worden opgevat, dat wil zeggen inclusief ziekte en zwangerschapsverlof. Het verzorgen en onderhouden van kinderen wordt daarentegen juist beperkt opgevat; kinderopvang en verzorgingsverlof worden daaronder 'normaliter' niet begrepen. Hier geldt dat uitbreiding van sociale risico's kan worden aangemerkt als collectivisering en inperking van sociale risico's als privatisering. De tweede karakteristiek betreft namelijk de *inperking tot de collectieve sector*. Dat is een logisch uitgangspunt, immers privatisering maakt daar nu juist inbreuk op.

Dat roept de vraag op waar privatisering dan inbreuk op kan maken. Of anders geformuleerd: wat zijn de *aangrijpingspunten* voor privatisering van de sociale zekerheid? Als zodanig kunnen worden aangemerkt: *prestaties, financiering, regelgeving, personenkring en uitvoering*. Door deze ontleding in vijf elementen wordt duidelijk langs welke lijnen de privatisering van de sociale zekerheid zich kan voltrekken. Dit wordt in schema 2 inzichtelijk gemaakt.

De schema's 1 en 2 beogen gezamenlijk het scala aan privatiseringsmogelijkheden op sociale-zekerheidsgebied zo helder en zo volledig mogelijk te vangen in algemene termen. Binnen het bestek van dit artikel is het uiteraard onmogelijk om elke (potentiële) privatiseringsmogelijkheid aan een nader onderzoek te onderwerpen. Ter illustratie worden de privatiseringsvormen – gedeeltelijke en volledige afstoting – aan het aangrijpingspunt prestaties

gekoppeld. Van gedeeltelijk afstoten van prestaties is sprake als de overheid de uitkeringspercentages van een bepaalde sociale-zekerheidsregeling verlaagt (*horizontale privatisering*), maar ook als zij de ontwikkeling van de uitkeringen laat achterblijven bij de ontwikkeling van de lonen (*sluipende privatisering*). Volledig afstoten van prestaties doet zich voor als de overheid besluit een bepaalde sociale-zekerheidsregeling af te schaffen (*verticale privatisering*).

Schema 2 Lokalisering van privatisering van sociale zekerheid

Aangrijpingspunt	Prestaties	Financiering	Regelgeving	Personenkring	Uitvoering
Sociaal risico					
Arbeidsongeschiktheid					
Werkloosheid					
Ouderdom					
Overlijden van de kostwinner					
Verzorgen en onderhouden van kinderen					
Aangewezen zijn op medische verzorging					
Niet kunnen voorzien in het bestaan					

De mogelijkheden

Hieronder ga ik dieper in op het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dat is uiteraard geenszins toevallig. Immers, op dit terrein zijn of worden zo ongeveer alle denkbare privatiseringsmogelijkheden benut. Vandaar ook dat in schema 2 het bovenste gedeelte in zijn geheel is gearceerd. Voor wat betreft de privatisering van de *prestaties* zij vermeld dat in het kader van de stelselherziening in het midden van de jaren tachtig het uitkeringspercentage in geval van arbeidsongeschiktheid is teruggebracht van 80 naar 70 procent van het laatstverdiende inkomen (tot een zeker maximum) en dat het niveau en de duur van de uitkeringen in 1993 met het aanvaarden van de Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) nog verder zijn teruggebracht door deze leeftijdsafhankelijk te maken (dus tweemaal horizontale privatisering). Van volledige koppeling van de uitkeringen aan de lonen is, enkele uitzonderingen daargelaten, vanaf 1980 al geen sprake meer en in het regeerakkoord is vastgelegd dat dit de komende vier jaar niet anders zal zijn (derhalve veelvuldig sluipende privatisering). In het regeerakkoord wordt bovendien de afschaffing van de Ziektewet (ZW) aangekondigd (verticale privatisering als nieuw fenomeen).

Van privatisering van de *financiering* is in algemene zin sprake als het karakter van de te betalen premie verandert van een bestemmingsbelasting naar een (echte) prijs. Vanzelfsprekend zijn er weer allerlei tussenstations. De (door werkgevers zo fel bekritiseerde) bonus-malusregeling (die dan ook op de nominatie staat om afgeschaft te worden) is in dit verband een voor de hand liggend voorbeeld. Door striktere toetredingscriteria te gaan hanteren, worden mensen uitgesloten van het gebruik van een voorziening die daarvoorheen (bij het zich voordoen van het desbetreffende risico) wel een beroep op konden doen. Aldus geformuleerd gaan privatisering van *regelgeving* en privatisering van *personenkring* hand in hand. Op het vlak van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is ook dit al herhaaldelijk in de praktijk gebracht. Zo is zowel in het kader van de stelselherziening als bij de invoering van de TBA het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt door de verdiscontering van werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen af te schaffen, respectievelijk door het begrip passende arbeid te verruimen. Privatisering van de *uitvoering* komt op het deelterrein van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in het regeerakkoord uitgebreid aan de orde. Gedoeld wordt dan met name op het voornemen om de werkgevers toe te staan het arbeidsongeschiktheidsrisico zelf te gaan dragen dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeraar naar keuze, de zogenaamde 'opting out'.

Enkele ‘privatiseringsmotieven’

Het is algemeen bekend dat de collectieve sector in de jaren zestig en zeventig bijzonder hard is gegroeid. Begin jaren tachtig wordt ook in de politiek onderkend dat als gevolg daarvan de belastingen (B) (inclusief sociale-verzekeringspremies) en het financieringstekort van de collectieve sector (F) zijn gestegen tot ongewenste, om niet te zeggen onhoudbare hoogten.

Het verlagen van het financieringstekort en de belastingdruk vormen tezamen het *hoofdmotief* voor de privatisering. In de regeerakkoorden van het eerste, tweede en derde kabinet-Lubbers werd dan ook vastgelegd dat het financieringstekort (Y) (als percentage van het nationale inkomen) fors moet worden teruggedrongen en dat de belasting- en premiedruk ten minste gestabiliseerd moet worden. Een dergelijke begrotingsnormering impliceert noodzakelijkerwijs dat de (netto relevante) uitgaven van de collectieve sector (U) als percentage van het nationale inkomen moeten dalen. De collectieve uitgaven kunnen worden opgesplitst in sociale-zekerheidsuitgaven (SZ) en overige uitgaven (U'). Gegeven het feit dat de sociale-zekerheidsuitgaven een omvangrijk deel uitmaken van de collectieve uitgaven kunnen deze niet buiten schot blijven – nog los van aanbodeconomische overwegingen om juist extra op sociale-zekerheidsuitgaven om te buigen ter wille van een lagere belasting- en premiedruk. Aangezien het volume van de sociale zekerheid (vSZ) het afgelopen decennium sterk is toegenomen, is het onafwendbaar dat de prijscomponent van de sociale zekerheidsuitgaven (pSZ) fors is aangepakt. Bovenstaande redenering is in schema 3 in beeld gebracht.

Schema 3: Ombuigingsnoodzaak als hoofdmotief voor privatisering van de sociale zekerheid

Per definitie geldt :	$F = U - B$		
Dus ook :	$F/Y = U/Y - B/Y$		
Dus ook :	$F/Y = SZ/Y + U'/Y - B/Y$		
Dus ook :	$F/Y = pSZ/Y + vSZ/Y + U'/Y - B/Y$		
Begrotingsnormering en volumegroei in de sociale zekerheid ingebracht :	⊗⊗	⊗⊗	(⊗)
Resultaat :	⊗⊗⊗(⊗)		⊗

Bedacht moet worden dat de politieke legitimatie om de ombuigingsnoodzaak op te voeren als hoofdmotief voor privatisering van de sociale zekerheid niet alleen is terug te voeren op de *budgettaire* krapte. Ook het *kerntakenconcept* speelt in dit verband een rol. Op grond daarvan geldt namelijk als richtsnoer voor het politiek handelen dat alleen de zorg voor een basisniveau tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort en dat alles wat daarboven uitgaat in aanmerking komt om overgeheveld te worden naar andere actoren. Aldus is er een politiek-economische basis gelegd voor privatisering (in de zin van gedeeltelijk afstoten).

Wie een tussenbalans opmaakt, moet tot de conclusie komen dat het overgrote deel van de discussies dat zich de afgelopen jaren heeft afgespeeld in politieke kringen, in het advies- en overlegcircuit, in de wetenschappelijke wereld en aan de borreltafel, gingen over de wijze waarop en de mate waarin sociale-zekerheidsuitgaven in neerwaartse zin aangepast konden worden. De sociale zekerheid moest immers steeds een belangrijke bijdrage leveren aan het zoveelste bezuinigingsprogramma, nodig om de budgettaire doelstellingen (substantiële verlaging van de financieringstekortquote bij ten minste gelijkblijvende belasting- en premiedruk) te realiseren. Voor de goede orde, ik ben niet tegen het hanteren van stringente budgettaire randvoorwaarden, en dus ook niet tegen het opvoeren van de ombuigingsnoodzaak als motief voor privatisering van de sociale zekerheid. Waar ik echter op tegen ben, is dat dit in de praktijk al sinds jaar en dag uitmondt in het steeds maar weer hanteren van de kaasschaafmethode. Daardoor wordt namelijk de doelstelling van inkomensgarantie in de sociale zekerheid ten onrechte gedegradeerd tot sluitpost op de rijksbegroting. Bovendien wordt daardoor het kernprobleem van de sociale zekerheid, het almaar oplopende volume, onvoldoende getackeld. De bevordering van arbeidsparticipatie is inmiddels weliswaar een centrale sociaal-economische doelstelling geworden, en is daarmee ook uitgegroeid tot de belangrijkste doelstelling van sociale zekerheid, maar aan deze doelstelling wordt in het gevoerde (ad hoc-)privatiseringsbeleid voorbijgegaan.

Sterke argumenten

Het is derhalve van belang om nu na te gaan of er in de literatuur argumenten pro privatisering worden aangevoerd die aansluiten bij de twee genoemde sociale-zekerheidsdoelstellingen, te weten het waarborgen van een zekere inkomenscontinuïteit en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Allereerst ga ik in op de rol van de overheid in het *garanderen van inkomenscontinuïteit*. Deze rol wordt vanuit twee verschillende invalshoeken bekritiseerd. In de *eerste* plaats valt te beluisteren dat de overheid door haar manier van bezuinigen een onbetrouwbare contractpartner is (geworden). Deze uitspraak wordt vervolgens verbonden met de stelling dat semi-collectieve en private regelingen

meer zekerheid bieden dan regelingen in de collectieve sfeer, die immers afhankelijk zijn van politieke besluitvorming. In de *tweede* plaats wordt betoogd dat individuen zelf wel kunnen uitmaken welke dekking (respectievelijk bovenminimale dekking) voor welke risico's zij wenselijk achten. In deze visie wordt dus een hoge waarde toegekend aan individuele keuzevrijheid, aan de zogeheten 'consumentensoevereiniteit'. Dat met het (deels) buiten spel zetten van de overheid solidariteit wordt opgeofferd, wordt niet ontkend maar op de koop toegenomen.

Ten aanzien van de tweede doelstelling van de sociale zekerheid, het *bevorderen van de arbeidsparticipatie*, geldt dat kritisch wordt aangekeken tegen de rol van mensen en organisaties. Niet langer wordt aangenomen dat zij zich zonder meer conformeren aan het algemeen belang. Integendeel, er wordt juist verwacht dat zij zich opportunistisch zullen (en kunnen) gedragen, dus eigen doelstellingen zullen nastreven. Het is dan zaak om mensen en organisaties (veel) meer eigen verantwoordelijkheden te geven. Een dergelijke redering vormt veelal de achtergrond voor de stelling dat privatisering gedragseffecten uitlokt die resulteren in een geringer beroep op de sociale zekerheid.

Zo op het eerste oog zijn er dus *in beginsel* wel degelijk sterke argumenten aan te dragen voor privatisering. In het navolgende zal evenwel blijken dat bij nader inzien op dit positieve oordeel het nodige valt af te dingen.

Enkele 'privatiseringsmythen'

Privatisering wordt bij voortduring aangeprezen als panacee voor allerlei kwalen die onze sociale zekerheid bedreigen. Er worden allerlei voordelen aan toegeschreven zonder dat duidelijk is dat deze zich ook daadwerkelijk zullen manifesteren. De nadelen worden bij voorkeur verzwegen. Er is, met andere woorden, sprake van mythevorming.

De *eerste* mythe die doorgeprikt moet worden, is de mythe van de individuele keuzevrijheid, van de consumentensoevereiniteit. Die soevereiniteit bestaat op het terrein van de sociale zekerheid niet. Een teken aan de wand is dat het Verbond van Verzekeraars zelf heeft aangegeven dat het alleen volledige toegankelijkheid kan garanderen van collectiviteiten, niet van individuen. Ook geeft deze organisatie te kennen dat particuliere verzekeraars niet in staat zijn om alle sociale risico's adequaat af te dekken, en dat geldt dan met name voor het werkloosheidsrisico. Een geheel ander punt is dat er ernstig aan getwijfeld moet worden of de gemiddelde consument wel in staat is om een weloverwogen keuze te maken uit het aanbod van allerlei (geprivatiseerde) sociale-zekerheidsproducten.

Een *tweede* mythe die doorgeprikt moet worden, is de mythe van de concurrentie. Om kort te gaan, het staat geenszins vast dat concurrentie de zegeningen zal opleveren die er zoal aan worden toegedicht: meer efficiency (lage-

re kosten) en een grotere effectiviteit (kleiner volume). Het eigenbelang van particuliere verzekeraars, een goed bedrijfsresultaat, behoeft immers niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met het macrobelang van volumebeheersing. Bovendien is het nog maar de vraag of er wel voldoende concurrentie kan plaatsvinden. Het gevaar bestaat zelfs dat verzekeraars onder elkaar de markt verdelen.

Een *derde* mythe die doorgeprikt moet worden, is de mythe over de vermeende heilzame werking van een verlaging van de belasting- en premiedruk. Een dergelijke verlaging, als uitvloeisel van ombuigingen op sociale-zekerheidsuitgaven (in enge zin), mag namelijk niet gelijkgesteld worden aan een verlaging van de sociale-lastendruk. Het is in principe mogelijk dat alles wat in de collectieve sector wordt afgestoten, weer wordt gerepareerd in de semi-collectieve sfeer. In dat geval verandert de samenstelling van de sociale-lastendruk wél maar de omvang ervan niet. Er is dan, met andere woorden, slechts sprake van een financieringsverschuiving waarvan geen positieve bijdrage mag worden verwacht aan de volumebeheersing van de sociale zekerheid (via een grotere werkgelegenheid).

Enkele 'privatiseringsvoorwaarden'

Een fundamenteel debat over de condities waaraan het privatiseringsproces moet voldoen, ontbreekt (vooralsnog). In ieder geval moet aan de twee basisfuncties van sociale zekerheid, te weten het bieden van inkomensgarantie en het stimuleren van arbeids(re)integratie, in een vernieuwd stelsel recht worden gedaan.

Voor wat betreft de *eerste basisfunctie* is het relevant om op te merken dat in de economische literatuur inkomensherverdeling, onder meer te realiseren via sociale zekerheid, als een typische overheidstaak wordt gezien. Het is dan ook een illusie om te menen dat de overheid op het terrein van de sociale zekerheid kan terugtreden zonder dat dit afbreuk doet aan de solidariteit. Voorts is al met behulp van een onverdachte bron vastgesteld dat (sommige) verzekerden zich niet dan wel uitsluitend tegen extreem hoge kosten kunnen (bij)verzekeren voor bepaalde risico's. Hieruit kunnen 'privatiseringsvoorwaarden' worden afgeleid die betrekking hebben op het garanderen van de toegankelijkheid op individueel niveau. Gedacht kan worden aan het stellen van *bovengrenzen* aan premiedifferentiatie en eigen risico's, en aan het stellen van *ondergrenzen* inzake het niveau en de duur van te verstrekken prestaties.

De winst van privatisering zou vooral gevonden moeten worden in de beheersing van het volume uitkeringsgerechtigden als bijdrage tot de realisatie van de arbeidsparticipatiedoelstelling, de *tweede basisfunctie* van de sociale zekerheid. Zoals al is opgemerkt, is de verwezenlijking van deze doelstelling geen logisch uitvloeisel van privatisering als zodanig. Het lijkt daarom ver-

standig dat de overheid haar regiefunctie behoudt. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de overheid polisvoorwaarden toetst op hun bijdrage aan deze tweede functie en over de bevoegdheid beschikt om deze zo nodig bij te stellen. Ook een actief mededingingsbeleid mag niet ontbreken.

Vanzelfsprekend moeten de te stellen 'randvoorwaarden' nader worden concreetiseerd. Als insteek kan daarbij naar mijn mening de gedachte fungeren dat de '*privatiseerbaarheid*' van risico's in aanzienlijke mate verschilt. Zo geldt dat 'werkloosheid', 'het niet kunnen voorzien in het bestaan' en 'het verzorgen en onderhouden van kinderen', risico's zijn die zich *niet* goed lenen voor privatisering. Bij de sociale risico's 'ouderdom' en 'overlijden van de kostwinner' is dat *wel* het geval. Overigens doet het eerder genoemde verschijnsel van sluipende privatisering zich bij uitstek bij het ouderdomsrisico voor en staat het overlijden van de kostwinner op de nominatie om afgeschaft te worden als collectief verzekerd risico. De sociale risico's 'arbeidsongeschiktheid' en 'aangewezen zijn op medische verzorging' roepen een divers beeld op. Enerzijds is duidelijk dat privatisering van de verzekering van dit type risico's via de aangrijpingspunten prestaties, financiering en uitvoering zeer wel mogelijk is, anderzijds is het ook duidelijk dat de bovengenoemde mythen opgeld (kunnen) doen. Een overheid die de solidariteit hoog in het vaandel wil blijven dragen, ontkomt er niet aan om met behulp van *alle* aangrijpingspunten, dus ook via regelgeving en personenkring, het privatiseringsproces in maatschappelijk aanvaardbare banen te leiden.

Kritische opstelling

Hoe zit het nu met het 'wel en wee' van de privatisering? Voorlopig moet het antwoord luiden: het 'wel' van de privatisering wordt opgehemeld en het 'wee' ervan wordt gebagatelliseerd. Er is dus sprake van een negatieve 'tussenbalans'. Niettemin mag worden aangenomen dat de privatiseringstrend zich de komende jaren sterk zal doorzetten. Politieke oppositiepartijen en vakbeweging zijn niet bij machte om dit proces te keren. Wel kunnen zij via een kritische opstelling ertoe bijdragen dat motieven worden doorgelicht, mythen worden doorgeprikt en voorwaarden worden gesteld (en in acht genomen). Opdat het 'wel' en het 'wee' van privatisering wat meer in balans zullen geraken!

Frans van den Heuvel is universitair docent bij de sectie Openbare Financiën van de Vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant en tevens vice-voorzitter van de Algemene Vakcentrale

Literatuur

- BOORSMA, P.B. (1984), *Privatisering, Openbare Uitgaven*
- GELEIJNSE, L., J.C. VROOMAN & R.J.A. MUFFELS (1993), Tussen ministelsel en participatiemodel, Cahier nr. 105 van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- HEUVEL, F.G. van den, R.J.L. NOORDHOEK & W.A. SINNINGHE DAMSTÉ (1986), *Privatisering van sociale inkomensdervingsregelingen, Deventer*
- HEUVEL, F.G. van den & M.R.M. TURLINGS (1993), De arbeidsongeschiktheidsregelingen: op weg naar een verdere privatisering. *In: R. Janssen en H. Weijnen (red.), Sociale zekerheid en privatisering; 's-Hertogenbosch*
- HEUVEL, F.G. van den & W.A. SINNINGHE DAMSTÉ (1993), Concurrentie in de sociale zekerheid, SMO-Informatief, 's-Gravenhage
- KAM, C.A. de & F.G. van HERWAARDEN (1991), Sociale zekerheid: ministelsel een alternatief? *In: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), Jaarboek Overheidsuitgaven 1992, Schoonhoven*
- KAM, C.A. de (1994), *Privatisering van sociale zekerheid: een werkbaar alternatief? In: NOORDAM & OPHEIKENS*
- NOORDAM, F.M. & L. OPHEIKENS (1990), *Sociale zekerheidswetgeving, Deventer*
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1991), *Strategische Verkenningen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 300 XV, nr. 26, bijlage 1)*
- PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE UITVOERINGSORGANEN SOCIALE VERZEKERINGEN (1993), *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten (Rapport van de commissie-Buurmeijer), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nr. 8*
- REGEEERAKKOORD KABINET-KOK (1994), *Keuzes voor de toekomst, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 715, nr. 11*
- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (1994), *Regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, Den Haag*
- VERBOND VAN VERZEKERAARS (1994), *Sociale verzekeringen naar de markt? Den Haag*
- VOORDEN, W. van (1992), Ministelsel, een kleine stap in de goede richting, *In: Economisch Statistische Berichten*
- WRR (1994), *Belang en beleid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag*

Arbeidsongeschiktheid

DIANA DE WOLFF

Het WAO-gat is veroorzaakt door de geruchtmakende wijzigingen die medio 1993 in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn aangebracht. Voorzag de WAO tot 1 augustus 1993 in een uitkering van 70 procent van de loonschade voor de duur van de arbeidsongeschiktheid, na deze wijzigingen wordt de WAO-uitkering gesplitst in een tijdelijke uitkering van 70 procent van de loonschade (de loondervingsuitkering), gevolgd door een lagere uitkering van onbepaalde duur (de vervolguitering). De looptijd van de loondervingsuitkering is afhankelijk van de leeftijd van de werknemer en varieert van nul tot zes jaar. Voor werknemers die op het moment waarop zij arbeidsongeschikt raken jonger zijn dan 33 jaar, geldt dat zij niet in aanmerking komen voor de loondervingsuitkering. Naarmate werknemers ouder zijn dan 33, neemt de duur van de loondervingsuitkering stapsgewijze toe tot zes jaar voor werknemers die ouder zijn dan 58 jaar op het moment waarop zij arbeidsongeschikt worden.

De hoogte van de vervolguitering is afhankelijk van zowel de leeftijd van de werknemer als van de hoogte van de loonschade, maar ligt bij inkomens boven het minimumloon lager dan 70 procent van de loonschade. Het *verschil* tussen de vervolguitering en het bedrag waar de werknemer krachtens de oude WAO recht op had, vormt het WAO-gat. Naarmate een werknemer ouder is, is het WAO-gat kleiner, omdat oudere werknemers minder snel in de vervolguitering terecht komen. Bij werknemers boven de leeftijd van 58

jaar bestaat er zelfs helemaal geen WAO-gat. Naarmate voorts het verzekerde inkomen lager is, is het WAO-gat eveneens kleiner. Bij een verzekerd inkomen ter hoogte van het minimumloon bestaat er ook helemaal geen WAO-gat. Omgekeerd is het WAO-gat groter naarmate een werknemer jonger is en het verzekerd inkomen hoger.

Achtergrond van de recente wijziging in de hoogte van de WAO-uitkering was de gedachte dat door verlaging van de sociale bescherming werknemers geprikkeld zouden worden hun arbeidsongeschiktheidsrisico te beperken. De maatregel was daarmee bedoeld als pendant van de eerdere invoering van het bonus/malus systeem in de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Met dat systeem zou juist de werkgever door positieve en negatieve prikkels gestimuleerd worden het arbeidsongeschiktheidsrisico in zijn bedrijf te beperken.

Herverzekering

Toen begin 1993 duidelijk werd wat de gevolgen zouden zijn van de wijzigingen in hoogte van de WAO, heeft op vrij grote schaal herverzekering plaatsgevonden van het WAO-gat. Uit een onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de cao-afspraken in 1993 blijkt dat in dat jaar voor zo'n 85 procent van de werknemers die onder een grotere cao vallen een regeling is getroffen. Voor meer dan de helft van deze werknemers vond herverzekering plaats via het (bedrijfs)pensioenfonds. Daarnaast werd gebruik gemaakt van verzekeringen bij particuliere maatschappijen, sociale fondsen of stichtingen. In bijvoorbeeld de metaalnijverheid, het bakkersbedrijf en in de bouwsector zijn voor de 'reparatie' van het WAO-gat speciale maatschappijen in het leven geroepen.

Alle in 1993 door het Ministerie onderzochte reparatieregelingen voorzien in een *collectieve* herverzekering. Dat betekent dat in deze cao-regelingen iedere werknemer in principe verzekerd is, ook als er sprake is van een groot arbeidsongeschiktheidsrisico. Binnen collectieve regelingen is het echter mogelijk te differentiëren naar *verplichte* en *vrijwillige* verzekeringen. Voor de meeste werknemers geldt dat de herverzekering een verplicht karakter heeft. Er zijn echter ook vrijwillige regelingen getroffen. Volgens het onderzoek van het ministerie betreft dit ongeveer een kwart van de onderzochte regelingen. Vrijwillige verzekering kan nuttig zijn omdat niet alle werknemers belang hebben bij verzekering van het WAO-gat.

Voor werkgevers kan een collectieve reparatieregeling evenzeer een niet-verplichtend karakter hebben. Een aantal bedrijfstakcao's voorzien namelijk in een dispensatieregeling. In het algemeen geldt deze dispensatie echter slechts voorzover individuele ondernemingen een alternatieve regeling hebben getroffen van minimaal hetzelfde niveau als de cao-regeling. Ook in de niet-cao-sectoren heeft herverzekering plaatsgevonden van het WAO-gat, zij

het op een veel beperktere schaal dan in de cao-sectoren. Geschat wordt dat de markt voor de verzekering van het WAO-gat nog een potentieel volume kent van circa 1 miljard, op een totaal van ruim 3 miljard. Met name in het midden- en kleinbedrijf heeft slechts op geringe schaal herverzekering van het WAO-gat plaatsgevonden.

Financiering van het gat

Opmerkelijk is dat de verzekering van het WAO-gat in een aantal gevallen ten koste is gegaan van de voorzieningen waar werknemers krachtens de zogenoemde *excedent- of surplusregelingen* recht op hadden. In veel cao's was opgenomen dat uitkeringen in verband met arbeidsongeschiktheid gedurende een bepaalde tijd door de werkgever worden aangevuld, bijvoorbeeld tot 100 procent van de loonschade in het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid en tot 80 procent in het tweede jaar. Uit het eerder genoemde onderzoek van het ministerie naar de cao-resultaten over 1993 blijkt dat in ongeveer de helft van de onderzochte cao's deze *excedentregeling* (deels) is opgeofferd om de verzekering van het WAO-gat te financieren. Door deze verschuiving is het niveau van de totale uitkering bij arbeidsongeschiktheid (wettelijk en bovenwettelijk) van veel werknemers verlaagd. Deze verlaging kan maximaal 30 procent bedragen.

In het onderzoek van het ministerie is aan de hand van gewogen gemiddelden inzicht gegeven in de gevolgen van deze verschuiving. De gemiddelde uitkering bij arbeidsongeschiktheid bedroeg voor de wetwijziging in het eerste WAO-jaar nog *95 procent* van de loonschade. Na de wetwijziging bedraagt dit gewogen gemiddelde *86 procent*. Voor het tweede jaar gelden gemiddelden van *77 procent* (voor de wijziging), respectievelijk *75 procent* (na de wijziging). De conclusie die hieruit voortvloeit, is dat de vakbeweging er weliswaar in is geslaagd het WAO-gat op grote schaal collectief te repareren, maar dat deze operatie ten koste is gegaan van een deel van de voorheen bestaande bovenwettelijke inkomensbescherming. Daarnaast is de WAO-gatverzekering voor een deel gefinancierd doordat werknemers afzagen van (een deel van de) loonsverhoging.

Het onderzoek van het ministerie maakt duidelijk dat het voornamelijk de *werknemers* zijn die de kosten van de WAO-reparatie dragen. De gemiddelde kosten voor werknemers bedragen 1,4 procent van de loonsom bij een bandbreedte van 0,3 procent tot ruim 3 procent. Het aandeel van de werkgevers in de kosten van de reparatie ligt op gemiddeld 0,2 procent van de loonsom.

De kosten van reparatie van het WAO-gat lopen per sector sterk uiteen. Dit is vanzelfsprekend, gezien de verschillen in arbeidsongeschiktheidsrisico die tussen verschillen branches bestaan. De verzekeraars hanteren over het algemeen vijf verschillende risicogroepen, waarbij de premie oploopt naarmate de

risico's van het vak toenemen. Je kunt dus zeggen dat er voor wat de aanvullende verzekering betreft een grote mate van *premedifferentiatie* bestaat.

Los van de risico's van een bepaalde functie kan ook de gezondheidstoestand van een individuele werknemer de premiehoogte mede bepalen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de (bedrijfs-)pensioenfondsen acceptatie en premievaststelling in het algemeen niet van een medische keuring laten afhangen. Een aantal verzekeringsmaatschappijen eist echter wel een medische keuring, dan wel een gezondheidsverklaring en laten deze factoren de premie mede beïnvloeden.

Voorts is voor de premiestelling van belang of de verzekeraar bij de claimbeoordeling een eigen keuring kan laten plaatsvinden of dat de maatschappij zich gebonden acht aan het oordeel van de bedrijfsvereniging terzake de arbeidsongeschiktheid (de WAO-volgende polis). In dat laatste geval legt de verzekeraar zich bij voorbaat vast over te zullen gaan tot uitkering zolang de werknemer een AAW/WAO-uitkering ontvangt. Gemiddeld ligt de premie van een WAO-volgende polis ongeveer 10 procent hoger dan de premie voor een verzekering met maatschappijkeuring.

Tenslotte is de looptijd van de verzekering bepalend voor de hoogte van de premie. Bij verzekeringen met een looptijd van slechts een jaar kan de premie zo'n 15 procent hoger uitkomen dan bij langduriger contracten.

Waar de premie voor de WAO in ieder geval thans een algemeen geldend percentage van het salaris (na aftrek van de AAW-franchise) bedraagt, vertonen de premies voor de aanvullende verzekering grote verschillen. In de ene sector kan de premie voor een vergelijkbare verzekering enige malen hoger zijn dan in een andere sector.

Collectief versus privaat

Welke verschijningsvorm nam de privatisering in de WAO in de afgelopen jaren aan? Aanvankelijk voorzag de in 1966 ingevoerde Wet op de Arbeidsongeschiktheidsregeling in een uitkeringspercentage van 80 procent van de loonschade. Prestaties, financiering, regelgeving, personenkring en uitvoering werden wettelijk geregeld in de WAO, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen en van deze wetten afgeleide, algemeen geldende, regelgeving. Na de invoering van de WAO hebben diverse ingrijpende wijzigingen plaatsgevonden. Eén daarvan betrof de verlaging van het uitkeringsniveau naar 70 procent van de loonschade begin jaren tachtig. Een andere ingrijpende wijziging betrof de afschaffing van de zogenoemde verdisconteringsmogelijkheid in 1986. Sindsdien werd bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid niet langer rekening gehouden met het feit dat een werknemer, ondanks een duidelijke restverdien capaciteit, wegens zijn handicap minder goed in staat is nog betaald werk te vinden. De laatste ingrijpende wijzigingen in de WAO, door-

gevoerd in 1993, betroffen, zoals beschreven, de splitsing van de uitkering in een tijdelijke loongerelateerde uitkering en een lagere vervolguutkering en de aanscherping van de keuringscriteria.

Drie alternatieven

In de loop der jaren hebben we dus gezien dat het niveau van de prestaties in de WAO werd verlaagd. Daarnaast werd de toegang tot de WAO stelselmatig beperkt. In zijn overzichtsartikel in deze bundel schetst Van den Heuvel dat hierdoor een *horizontale privatisering* plaatsvond in de WAO. Deze privatiseringsoperatie geldt zowel voor de prestaties als voor de regelgeving, de financiering en de uitvoering: de excedentregeling en de WAO-gatverzekering vinden immers niet hun basis in centrale regelgeving, maar in cao-regelingen en individuele private verzekeringspolissen. Waar het gaat om de personenkring is het lastiger te spreken van privatisering. Door de beperking van de toegang naar de WAO komen nu minder werknemers voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking. Deze beperking is echter niet in alle gevallen vertaald in een privaat alternatief. Er is niet zoiets ontstaan als een particuliere arbeidsongeschiktheidspolis met ruimere toetredingsvoorwaarden.

Werknemers die niet meer in de WAO worden toegelaten of wier uitkering wordt beëindigd, kunnen globaal kiezen uit *drie alternatieven*. Zij kunnen een beroep doen op een werkloosheidsuitkering of de bijstand, trachten ander werk te vinden bij de oude of een andere werkgever of eventueel proberen hun inkomensschade te claimen op een aansprakelijke derde (gesteld dat er sprake is van aansprakelijkheid van een derde). Wanneer voor de *eerste* oplossing gekozen wordt, de aftocht naar WW en bijstand, wordt opnieuw een beroep gedaan op collectieve regelingen. Deze oplossing ligt dus niet in de private sfeer. De *tweede* oplossing, reïntegratie in werk, ligt daar wel.

Interessant zijn in dit verband overigens de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête-commissie Uitvoeringsorganen Sociale Zekerheid, in de wandelgangen de commissie-Buurmeijer. Deze commissie stelt voor om de WAO slechts open te stellen voor werknemers die voor meer dan 67 procent arbeidsongeschikt zijn. Alle overigen zouden in dienst moeten blijven van hun werkgever, die vervolgens – zo was althans de verwachting van de commissie – zou trachten via een particuliere verzekering te voorzien in de dekking van de loonschade, voorzover de werkgever geen gebruik kan maken van de restcapaciteit van de werknemer. Op deze wijze zou inderdaad een verdergaande privatisering worden bereikt, ook waar het het ‘aangrijpingspunt’ van de personenkring betreft.

De *derde* oplossing, verhaal van schade op de wettelijk aansprakelijke schadeveroorzaker, zal in de toekomst van steeds groter gewicht worden. Ook deze oplossing ligt in de private sfeer. Daarbij is het echter evident dat een drastische toename van verhaalsvorderingen zal leiden tot sterke verho-

ging van premies voor WA-verzekeringen. Via een omweg wordt de inkomensschade van een werknemer daarmee toch weer op een bepaald collectief afgewenteld.

De politieke inzet

Wij zagen hoe op grote schaal is overgegaan tot de reparatie van het WAO-gat. De doorgevoerde wijzigingen leidden tot een lager uitkeringsniveau bij arbeidsongeschiktheid. In hoeverre nu werden de vooraf gestelde doelen waargemaakt? Welke neveneffecten werden opgeroepen en in hoeverre kunnen deze in versterkte mate optreden bij een verdere privatisering van de AAW en de WAO?

Het was bij de wijziging van de WAO in 1993 de bedoeling van de toenmalige regering het beroep op de WAO te verminderen om aldus een verlaging van de collectieve lastendruk te bewerkstelligen. Enerzijds heeft men getracht dit doel te bereiken door strengere criteria voor toelating tot de WAO in de wet op te nemen. Anderzijds wilde men door het verlagen van de uitkeringshoogte de regeling goedkoper en minder 'aantrekkelijk' maken. Een tweesporenbeleid derhalve.

Bij de behandeling van de WAO-wijzigingen in de Tweede Kamer zijn de gevolgen van een eventuele private herverzekering niet aan de orde geweest. Het lijkt erop dat de politiek enigszins verrast is geweest door het feit dat die herverzekering direct op een zo grote schaal plaatsvond.

Het is dan ook interessant te zien dat pas bij de behandeling van de wijzigingen in de Eerste Kamer (in juni 1993) nieuwe noties een rol spelen, die de verlaging van het uitkeringsniveau moesten rechtvaardigen. Op dat moment was immers al niet meer vol te houden dat de lasten op arbeid door de verlagingen aanmerkelijk zouden dalen. Evenmin kon de regering volhouden dat de verlaging van de uitkeringen een beroep op de WAO veel onaantrekkelijker had gemaakt. Voor een belangrijk deel was het WAO-gat immers op dat moment reeds gerepareerd en in een aantal sectoren waren de onderhandelingen over reparatie van het WAO-gat in volle gang. Zelfs moest de regering als overheidswerkgever accepteren dat het WAO-gat voor ambtenaren werd opgevuld. De dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico bleek dus niet verminderd, maar deels geprivatiseerd te zijn. In het debat met de senaat moest de toenmalige staatssecretaris dan ook enkele nieuwe argumenten in stelling brengen. Belangrijkste daarvan was dat de gedeeltelijke privatisering ertoe zou leiden dat werkgevers en werknemers hun gedrag meer zouden aanpassen om de premiestelling gunstig te beïnvloeden. Ten opzichte van een systeem van premiedifferentiatie zou privatisering als bijkomend voordeel hebben dat het onderhandelen over het afsluiten van een aanvullende verzekering een positieve bijdrage levert aan het kostenbesef van werkge-

vers en werknemers. Niet-collectieve arrangementen zouden met andere woorden een meerwaarde hebben boven collectieve. Dat daarbij ook nadelen optreden, zoals uitsluiting van 'slechte' risico's, woog niet op tegen dat voordeel.

Effecten onzeker

Op dit moment bestaat er nog niet een duidelijk beeld van de mate waarin door de ingreep in de hoogte van de uitkering de doelstelling van een verminderd beroep op de WAO zal worden bereikt. Feit is in ieder geval wel dat de nieuwe keuringsmaatstaven op zichzelf leiden tot een sterk verminderd beroep op de WAO. Voor een belangrijk deel wordt dit verminderd beroep veroorzaakt doordat herkeuring plaatsvindt van 'bestaande' WAO'ers. Maar ook de instroom wordt door de nieuwe keuringscriteria aanzienlijk beperkt.

Of ditzelfde ook geldt voor de verlaging van het uitkeringsniveau is op zijn minst twijfelachtig. In het Centraal Economisch Plan 1994 wordt aangegeven dat na de aankondiging van de wetswijziging het aantal WAO-aanvragen aanvankelijk daalde, maar dat aan deze daling een eind kwam toen het WAO-gat op grote schaal was gerepareerd. Waar voor het overgrote deel van de werknemers reparatie heeft plaatsgevonden, lijkt het inderdaad weinig aannemelijk dat de verlaging van het uitkeringsniveau drastische gevolgen heeft voor de instroom. Zij zullen immers niet veel merken van de ingreep in de WAO-hoogte.

Tevens rijst de vraag of de gedeeltelijke privatisering van de WAO gunstige effecten kan hebben op de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers. De private verzekeraars laten zich immers leiden door de wetten van de markt en je zou dan ook kunnen aannemen dat zij meer belang hebben bij het zoveel mogelijk beperken van de schade. Waar zij bovendien ook meer belang hebben bij tevreden klanten, zouden zij in theorie meer gericht moeten zijn op de reïntegratie van werknemers. Aldus beperken zij de schade, zonder dat zij een veel stringenter selectiebeleid moeten voeren.

Ook de vraag naar het effect van deze privatiseringsoperatie op de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers is (nog) niet eenduidig te beantwoorden. De particuliere verzekeraars staan, anders dan de bedrijfsvereniging, in ieder geval geen specifieke instrumenten ter beschikking om reïntegratie te bevorderen. Preventie van arbeidsongeschiktheid is door de WAO-gatverzekeraar evenmin gemakkelijk te beïnvloeden. Men neemt wel aan dat, waar een verzekeraar in een vroeg stadium de samenwerking zoekt met een Arbodienst en met de bedrijfsvereniging, een gericht preventiebeleid de toestroom naar de WAO kan verminderen. Meer in het algemeen echter lijkt een versnippering van het verzekerd risico over de bedrijfsvereniging (ZW en WAO-traject) en verzekeraar (aanvullend WAO-deel) niet bevorderlijk voor de reïntegratie. Het financiële belang van de particuliere verzekeringsmaat-

schappij bij reïntegratie is tamelijk beperkt, beperkter in ieder geval dan het belang van de bedrijfsvereniging. Naarmate het belang bij het beperken van de schade geringer is, zal ook de prikkel om preventie en reïntegratie te bevorderen immers geringer zijn.

Drie nadelen

Terwijl het dus op zijn minst twijfelachtig is of de splitsing van de WAO in een wettelijk gedeelte en een privaat gedeelte zal leiden tot verminderde instroom en verbetering van de reïntegratie van WAO'ers, dient zich wel een aantal duidelijke nadelen aan.

In de *eerste* plaats noem ik de toegankelijkheid van de aanvullende verzekering en het risico van strengere aanstellingskeuringen door werkgevers. Weliswaar hebben we gezien dat in de meeste bedrijfstakken een collectieve herverzekering van het WAO-gat heeft plaatsgevonden, dat neemt niet weg dat – met name in de niet-cao-sectoren – de herverzekering van het WAO-gat bij een deel van de werknemers gepaard gaat met individuele toelatingskeuringen. Voor een aantal werknemers met een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico geldt dat zij niet, of slechts tegen een sterk verhoogde premie, een aanvullende WAO-verzekering kunnen aangaan. Waar sprake is van kleine collectiviteiten kan bovendien de gezondheidstoestand van één individuele werknemer leiden tot relatief hoge premies voor het collectief. In deze situatie kan een sterkere risicoselectie bij werkgevers optreden.

Beperking van de toegankelijkheid van de aanvullende verzekering kan verder leiden tot een zekere immobiliteit op de arbeidsmarkt. Een werknemer die goed verzekerd is, zal minder makkelijk overstappen naar een functie zonder of met een slecht toegankelijke aanvullende verzekering.

Bij de behandeling van de wijzigingen in de WAO heeft de Eerste Kamer het probleem van de toegankelijkheid van de aanvullende verzekering ruimschoots besproken. Op dat moment waren de eerste ervaringen met aanvullende verzekeringen – en de eerste weigeringen – bekend. Voor de Eerste Kamer bleek de toegankelijkheid van de aanvullende verzekering een cruciaal punt. De senaat accepteerde het wetsvoorstel pas toen de regering toezegde een waarborgfonds in het leven te roepen, waar werknemers terecht zouden kunnen die door een particuliere maatschappij werden geweigerd. Overigens konden werknemers alleen in een overgangperiode een beroep doen op dit waarborgfonds. Verder konden werknemers die onder een collectieve verzekering vielen geen beroep op het waarborgfonds doen, ook niet indien hun gezondheidstoestand een relatief hoge collectieve premie veroorzaakte. De Eerste Kamer heeft dus toch niet kunnen verhinderen dat werknemers problemen ondervinden bij de toegang tot de al dan niet collectieve aanvullende verzekering.

Een *tweede* nadeel van de splitsing van de WAO in een collectief gedeelte en een private aanvulling is de grote mate van complexiteit die nu is ontstaan. De meeste werknemers kunnen zelfs niet bij benadering aangeven hoe groot in hun situatie het WAO-gat is, in welk stadium van arbeidsongeschiktheid zich een WAO-gat zal manifesteren, dan wel of in hun situatie bijverzekering aan te bevelen is. Wat nu bovendien blijkt, is dat een aantal werknemers (met name oudere werknemers en werknemers met een laag inkomen) premie betalen terwijl zij geen WAO-gat hebben. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat de premie soms een vast percentage van het loon bedraagt, zonder dat er sprake is van de AAW-franchise, zoals bij de vaststelling van de WAO-premie geldt. Dit leidt tot het ongewenste gevolg dat mensen met een laag inkomen naar evenredigheid bijdragen aan de bovenwettelijke bescherming, terwijl zij naar verhouding minder profijt van een dergelijke regeling hebben, omdat hun loonschade geheel of grotendeels door de AAW gedekt wordt.

Een *derde* bezwaar is dat de hele operatie leidt tot hogere totale premies, voor een deel ten gevolge van het efficiency verlies dat veroorzaakt wordt door de gesplitste verantwoordelijkheid. Een matigend effect op de lonen heeft de gedeeltelijke privatisering dan ook niet gehad. De particuliere verzekeraars hebben forse premies berekend, waarvan achteraf gezegd kan worden dat zij gemakkelijk omlaag zouden kunnen. Eind 1994 berekende het CBS dat op dat moment voor enige honderden miljoenen (!) teveel aan premie zou zijn berekend. Sindsdien heeft een aantal maatschappijen besloten tot een bescheiden premieverlaging over te gaan. Veel aanvullende verzekeringen zijn echter voor een aantal jaren overeengekomen. Binnen de vakbeweging klinkt inmiddels enige spijt door over de massale herverzekering. Bij nader inzien had men de aanvullende verzekeringen liever in eigen beheer uitgevoerd. Tot meerdere frustratie van de bonden strekt nog dat men weliswaar praktisch overal netjes de verlaging van de WAO heeft gerepareerd, maar dat men niet bij machte is de strenger geworden polisvoorwaarden – met name de meedogenloze keuringscriteria – aan te pakken.

Balans

In dit stadium is nog slechts een voorzichtige indruk mogelijk van de effecten van de gedeeltelijke privatisering in de WAO. Harde cijfers over de mate waarin het WAO-gat leidt tot een terugdringing van het beroep op de WAO zijn er nog niet. Evenmin is duidelijk in hoeverre een verminderd beroep op de WAO opgevangen wordt door een beroep op werkloosheidsregelingen. Positieve bijwerkingen, zoals een beter arbo-beleid in de bedrijven, zijn nog niet te meten. Datzelfde geldt voor negatieve bijwerkingen, zoals antiselectie van werknemers. Het lijkt mij van belang dat tastbare resultaten worden afge-

wacht voordat eventueel wordt voortgegaan op de weg van privatisering van de WAO.

Opvallend aan de actuele discussie over de toekomst van de sociale zekerheid is echter dat de voordelen van privatisering sterk overschat en als vaststaand aangenomen lijken te worden. Frans van den Heuvel wijst daar in zijn bijdrage aan deze bundel ook op waar hij spreekt over 'privatiseringsmythen'.

In het regeerakkoord van het kabinet-Kok buitelen de privatiseringsvarianten over elkaar heen en ook in spraakmakende colleges als de SER en de WRR lijken de voordelen van privatisering tot axioma's te zijn verheven.

De vraag rijst of door andere vormen van privatisering wellicht beter de doelstelling van volumebeperking gehaald kan worden. In het debat over de toekomst van de WAO staan op dit moment twee 'privatiseringsmodaliteiten' centraal: verder gaan op de weg van premiedifferentiatie en bevordering van het zogeheten 'opting out'. Deze modaliteiten kunnen overigens ook in combinatie voorkomen.

Overwogen kan worden om in de WAO een regeling voor *premiendifferentiatie* te treffen, analoog aan de dienovereenkomstige regeling in de Ziektewet. In de Ziektewet is de premie primair afhankelijk van het ziekteverzuim in de bedrijfstak. Per bedrijf wordt vervolgens nader gedifferentieerd, al naar gelang het ziekteverzuim in belangrijke of geringe mate naar boven of naar beneden afwijkt van het gemiddelde in de bedrijfstak. Het kabinet weegt in een recente adviesaanvraag aan de SER verschillende 'differentiatievarianten' tegen elkaar af. In welke mate en op welk niveau uiteindelijk tot premiedifferentiatie zal worden overgegaan, is op dit moment nog niet exact te zeggen.

Indien een forse premiedifferentiatie in de WAO zou worden ingevoerd, zou dat tot een grote verschuiving kunnen leiden in de loonkosten per bedrijfstak, aangezien het verzuim wegens arbeidsongeschiktheid grote verschillen vertoont per bedrijfstak. Voordeel daarvan is dat je de kosten van het verzuim dáár berekent waar ze worden veroorzaakt en dat als gevolg hiervan – althans in theorie – preventie van arbeidsongeschiktheid bevordert wordt. Een andere probleem is dat in bepaalde sectoren de loonkosten dusdanig hoog worden dat daar de werkgelegenheid verder wordt uitgehold.

Naarmate je verder een fijnmaziger systeem van differentiatie opzet, waarbij ieder bedrijf wordt 'afgerekend' op zijn bijdrage aan de kosten van arbeidsongeschiktheid, doemt onontkoombaar ook het gevaar van een steeds strengere risicoselectie door werkgevers op. Door recente maatregelen als het bonus/malus systeem, premiedifferentiatie en eigen risico in de Ziektewet zijn werkgevers bij het aannemen van personeel al veel strenger gaan selecteren op gezondheidsaspecten. Uit een recent onderzoek komt naar voren dat het aantal medische aanstellingskeuringen sinds 1991 is verdubbeld en dat relatief steeds meer keurlingen worden afgekeurd ('De praktijk van de aanstellingskeuringen in 1993', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; de-

cember 1994). Voordat verder gegaan wordt op de weg van premiedifferentiatie is het dan ook zinvol na te gaan of het voordeel van een sterkere prikkel tot preventie opweegt tegen het nadeel van de strengere medische selectie van sollicitanten.

Met de modieuze term *opting out* wordt bedoeld op de mogelijkheid werkgevers in de gelegenheid te stellen een WAO-verzekering bij een andere dan de aangewezen bedrijfsvereniging of bij een particuliere verzekeraar onder te brengen. In feite komt dit model neer op volledige privatisering van de uitvoering, waarbij al dan niet premiedifferentiatie kan worden ingevoerd. De polisvoorwaarden zouden nog wel collectief en wettelijk vastgesteld blijven.

De gedachte achter dit model is dat door concurrentie op het vlak van de uitvoering van een wettelijke regeling kostenbesparingen zijn te behalen. Gezien de ervaringen met de particuliere verzekering van het WAO-gat is dat nog maar zeer de vraag. Bovendien zal dan toch tevens zeker gesteld moeten worden dat particuliere verzekeraars op het punt van reïntegratiebevordering minstens een vergelijkbare inspanning kunnen leveren als de bedrijfsverenigingen.

Inmiddels is wel duidelijk geworden dat een keuze voor *opting out* in de aanvangsfase voor werkgevers aanmerkelijk duurder is. Dit komt doordat particuliere WAO-verzekeraars zich niet kunnen bedienen van het omslagstelsel, wat de bedrijfsverenigingen wel kunnen doen. In een dergelijk stelsel worden de kosten van de uitkeringen jaarlijks omgeslagen over de aangesloten verzekerden. Particuliere verzekeraars zijn aangewezen op een stelsel van kapitaaldekking, waardoor zij in de aanvangsfase moeten 'sparen' voor de in de toekomst te verwachten uitkeringen. Of werkgevers in de praktijk inderdaad op grote schaal zullen kiezen voor particuliere verzekeraars is dan ook twijfelachtig.

Prominente ijkpunten

Het ontstaan van het WAO-gat en de effecten ervan zijn van groot belang voor de verdere discussie rond de inrichting van de sociale zekerheid. In feite kan het ontstaan en het bijverzekeren van het WAO-gat gezien worden als een *experiment*, waaruit wij over enige tijd conclusies kunnen trekken over de haalbaarheid en wenselijkheid van een eventuele verdere privatisering van de WAO.

Het is uiteraard verleidelijk om nu reeds – min of meer definitieve – conclusies te trekken. Maar dat zou wel erg voorbarig zijn. Echter, het huidige kabinet, met zijn stellige geloof in de positieve effecten van marktwerking en financiële prikkels om arbeidsongeschiktheid te verminderen, heeft die neiging tot voorbarigheid.

Bij de verdere vormgeving van de WAO gelden naar mijn mening drie

prominente ijkpunten. Het *eerste* ijkpunt is het effect van eventuele wijzigingen op de positie van werkzoekenden met een arbeidshandicap. Verdere privatisering mag niet tot een hogere drempel voor deze werkzoekenden leiden. Een *tweede* ijkpunt is de mate waarin door systeemwijziging een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt bereikt, in samenhang met een verbeterde score op het punt van preventie van arbeidsongeschiktheid en reïntegratie. Het mag niet zo zijn dat wijzigingen in de WAO slechts leiden tot een afwenteling op werkloosheidsregelingen. Een *derde* ijkpunt wordt gevormd door de totale premielasten. Wanneer bij gelijkblijvende omstandigheden de premielasten alleen maar toenemen (zoals bij de verzekering van het WAO-gat het geval is), dient verdere privatisering alleen al om die reden achterwege te blijven. Het zou goed zijn als de politiek zichzelf de ruimte gunt om eventuele verdere plannen tot privatisering van de WAO aan deze meer inhoudelijke maatstaven te toetsen.

Diana de Wolff is beleidsmedewerker bij de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks

Gezondheid

MARTIEN BOUWMANS

Het verzet van werkgeversorganisaties en particuliere verzekeringsmaatschappijen tegen het plan-Simons was fel. Zij wensten de gezondheidszorg te decollectiveren en te privatiseren, terwijl het plan de particuliere ziektekostenverzekering juist voor een belangrijk deel collectiviseerde.

Het paarse kabinet heeft het plan-Simons inmiddels ten grave gedragen. Het regeerakkoord kan erop uitdraaien dat in de komende jaren de privatisering van belangrijke delen van de gezondheidszorgverzekeringen gestaag ter hand wordt genomen. Maar tegelijkertijd biedt het regeerakkoord aanknopingspunten om de verzekering van onze gezondheidszorg in de toekomst in één stelsel onder te brengen, of om – met andere woorden – het onderscheid tussen ziekenfonds en particulier te laten vervallen.

Zaken waarover onder Simons' bewind geen overeenstemming verkregen kon worden, worden natuurlijk evenmin definitief geregeld in het paarse regeerakkoord. Daarvoor zijn PvdA en VVD teveel elkaars tegenpolen. De strijd wordt, kortom, onverminderd voortgezet. Wat is daarbij de inzet?

Dekker, Dees en Simons

Het plan van de commissie-Dekker (1987) ging uit van het creëren van één basisverzekering tegen ziektekosten voor de gehele bevolking. Doel was om het onderscheid tussen ziekenfonds en particulier op te heffen. Er zou dan een eind komen aan de situatie dat een belangrijk deel van de bevolking (op grond

van inkomenshoogte) niet collectief maar privaat tegen ziektekosten verzekerd zou zijn.

Wat in het plan-Dekker niet via de basisverzekering gedekt werd, zou vrijwillig aanvullend verzekerd kunnen worden. Ook ex-staatssecretaris Dees, en daarna Simons, gingen van dat concept uit, zij het dat de omvang van de dekking van de basisverzekering bij hen verschilde, evenals de wijze van financieren.

Dekker (en Dees) meenden dat de kosten van fysiotherapie, tandheelkunde en medicijnen niet via de basisverzekering gedekt hoefden te worden, maar vrijwillig via een private aanvullende verzekering. Simons daarentegen achtte dit dermate essentiële onderdelen van de gezondheidszorg dat deze naar zijn mening wel in de basisverzekering dienden te worden opgenomen.

Dekker stond met betrekking tot de financiering van de totale gezondheidszorg een verhouding voor van drie staat tot een: 75 procent van de totale kosten zou via inkomensafhankelijke premies gedekt moeten worden, 25 procent via nominale premies (vaste bedragen) en eigen betalingen. Simons vertrok vanuit een verhouding 85 procent – 15 procent, later bijgesteld naar 82 procent – 18 procent.

Compromis

Een andere belangrijke pijler van de Dekker-plannen was de introductie van meer *marktwerking* in de gezondheidszorg, voor een deel ook *binnen* de wettelijke basisverzekering. Zorgverzekeraars (ziekenfondsen en particuliere verzekeringsmaatschappijen) moesten met elkaar concurreren om zoveel mogelijk verzekerden aan te trekken. Tevens kregen zij een aantal instrumenten in handen om de kosten van het zorgaanbod in de hand te houden. Ook tussen hulpverleners (en instellingen) onderling zou enige concurrentie moeten ontstaan.

De hoogte van de nominale premie was daarbij een belangrijk instrument. De zorgverzekeraars zouden de vrijheid krijgen om de premiehoogte naar eigen inzicht vast te stellen. Ook de premie van een eventuele aanvullende verzekering was een middel om verzekerden aan te trekken. De, toch in hoge mate sociale, wettelijke basisverzekering zou op deze manier met kenmerken van een privaatrechtelijke verzekering uitgevoerd worden.

Het plan-Dekker, en dus ook het plan-Simons, hadden sterk het karakter van een *compromis*. Er waren enerzijds voorstanders van één – in hoge mate solidair gefinancierde – basisverzekering. Daartoe rekenden zich name de PvdA, GroenLinks, de FNV en de ziekenfondsen. Zij accepteerden slechts een marginale introductie van marktwerking en een geringe mate van privatisering. Tegenover dit kamp stonden juist de voorstanders van meer marktwerking en decollectivering: de werkgevers, de particuliere verzekeraars, de

VVD. Zij zagen niets in één grote collectieve verzekering.

De slag om het plan-Simons, waarvan de afloop bekend is, draaide enkele jaren achtereen om *twee kernvragen*: de omvang van het pakket en de financieringsverhouding voor de kosten van de gezondheidszorg. De *omvang van het pakket* betrof niet alleen de omvang van de collectieve verzekering maar ook de omvang van de geprivatiseerde aanvullende verzekering. Werd immers een aantal essentiële onderdelen niet via die basisverzekering bekostigd, dan zouden mensen zich daarvoor vrijwillig aanvullend moeten verzekeren. De aanvullende verzekering is echter een strikt private verzekering, nominaal gefinancierd (poliskosten) en met grote vrijheden voor de verzekeraars. Door alle essentiële onderdelen in de basisverzekering op te nemen, weliswaar in 'afgeslankte' vorm, beklemtoonde Simons het sociale-zekerheidskarakter van de basisverzekering. Hij perkte daarmee de speelruimte voor marktwerking (aanvullende verzekering) in.

Dezelfde redenering geldt voor de *financieringsverhouding*. Hoe groter het nominaal gefinancierde deel is, hoe groter ook de concurrentiemogelijkheden voor de verzekeraars zijn. Omvangrijke nominale premies maakten immers ook meer verschillen in premiehoogte tussen de zorgverzekeraars mogelijk.

Verzet

De werkgevers en particuliere verzekeraars konden met de variant van Simons absoluut niet uit de voeten. De nominale premies die na volledige invoering van het plan-Simons zouden resteren, achtten zij veel te klein om überhaupt enige concurrentie (premieverschillen) binnen de basisverzekering te realiseren. De grote omvang van de basisverzekering – die de bestaande particuliere verzekering in belangrijke mate collectiviseerde – maakte concurrentie via een aanvullende verzekering in hun visie eveneens onmogelijk. De grote sociale basisverzekering die zou ontstaan, zou – zo meenden zij – de collectieve lasten alleen maar doen oplopen, daar waar decollectivering juist hoog in hun vaandel stond. Deze opvattingen weerspiegelden zich in een massief verzet, waarbij geen middel geschuwd werd.

Ook de ziekenfondsen haakten na hun aanvankelijke steun voor het plan-Simons langzaam af. Door fusies en samenwerkingsverbanden die zij vooruitlopend op de stelselwijziging met elkaar en met particuliere verzekeringsmaatschappijen waren aangegaan, veranderden de ziekenfondsorganisaties snel van karakter. Eenmaal geroken aan de mogelijkheden van het (private) verzekeraarschap, draaiden ook de van oudsher sociaal georiënteerde ziekenfondsen snel bij. Dit geldt overigens niet voor alle ziekenfondsen. Ook nu nog is er een omvangrijke groep fondsen dat het sociale karakter van de gezondheidszorgverzekering wel degelijk wil behouden. Dat kon niet verhinderen dat de koepelorganisaties van ziekenfondsen (VNZ) en de particuliere verzekeraars (KLOZ) fuseerden, waarbij zij het gedachtengoed van de parti-

culiere verzekeringsmaatschappijen in grote lijnen overnamen.

Voor sociaal-democraten en de vakbeweging daarentegen was Simons' variant op Dekker juist acceptabeler geworden: een groter pakket dan Dekker voorstelde, een financieringsverhouding die een evenwichtiger premieverdeling bewerkstelligde. De marktwerking binnen de basisverzekering zou zich naar hun mening vooral op de 'hulpverlenerskant' moeten richten. De zorgverzekeraars zouden juist door kostenbesparingen aan de aanbodzijde zich van elkaar kunnen en moeten onderscheiden.

Privaat of collectief

Nadat Simons halverwege 1993 noodgedwongen de stelselwijziging moest afblazen, is een ontwikkeling op gang gekomen die de oorspronkelijke doelstellingen van de stelselwijziging een andere wending geeft. Het was Simons' bedoeling door middel van een basisverzekering die in belangrijke mate gefinancierd werd met inkomensafhankelijke premies, meer evenwicht in de premiebetaling voor de gezondheidszorg aan te brengen. Veel particulier verzekerden betaalden immers – gelet op de hoogte van hun inkomen – maar bescheiden mee aan de financiering van de totale gezondheidszorg. Een basisverzekering zou met name bij hen, zij het beperkt, enig koopkrachtverlies veroorzaken.

Een andere, nog belangrijker, doelstelling was het opheffen van de problemen die door de twee gescheiden verzekeringscircuits ontstonden. Het onderscheid tussen ziekenfonds en particulier waardoor een groot deel van de bevolking (40 procent) op grond van haar inkomenshoogte privaat verzekerd was, werd als achterhaald gezien. In Europa neemt Nederland wat dat betreft een unieke positie in. Nergens is een zo groot deel van de bevolking niet collectief maar privaat verzekerd.

Bovendien ontstonden er met name in het particuliere circuit herhaaldelijk problemen die door overheidsingrijpen teniet moesten worden gedaan. Zo lokten de particuliere verzekeringsmaatschappijen in de jaren tachtig uit het toen nog bestaande 'vrijwillige ziekenfonds' met aantrekkelijk lage premies alle jonge en gezonde verzekerden weg. In deze vrijwillige ziekenfondsverzekering, waar mensen met lagere inkomens die niet (zoals de werknemers) 'verplicht' ziekenfondsverzekerd waren zich konden aanmelden, bleven daardoor vooral de slechte risico's (ouderen) achter. De overheid hief de mogelijkheid voor vrijwillige ziekenfondsverzekering op (1986) en verdeelde de mensen die er toen nog inzaten over enerzijds het verplichte ziekenfonds en anderzijds over het particuliere verzekeringscircuit. De ouderen die zich vervolgens particulier moesten verzekeren, kregen al snel met extreem hoge premies te maken (een particulier verzekeraar mag de premies tussen jongeren en ouderen variëren). De overheid zag zich nu weer genooddaakt in te grijpen door de

particuliere verzekeringsmaatschappijen te dwingen een 'betaalbare' polis aan ouderen aan te bieden (de zogenaamde 'standaardpakketpolis'). De verliezen die de verzekeraars op deze polis lijden worden ook nu nog (de zogenaamde WTZ-premie) hoofdelijk omgeslagen over alle particulier verzekerden. Vanaf die tijd brengen de particuliere verzekeraars iedereen waarop men ècht risico loopt onder in deze voor de verzekeringsmaatschappij risicovrije polis.

Het verschil in premiebetaling tussen ziekenfondsverzekerde ouderen en particulier verzekerde ouderen bleef echter in veel gevallen zo groot, dat in 1994 via de Wet-Van Otterloo opnieuw enige reparatie van de grootste verschillen nodig was. Maar ook die wet houdt nog zoveel problemen en onrechtvaardigheden in stand, dat reparatie opnieuw onvermijdelijk wordt.

Het waren, kortom, juist al de kenmerken van een geprivatiseerde verzekering (risicoselectie, premiedifferentiatie, ontbrekende solidariteit tussen zieken en gezonden en jongeren en ouderen), en de problemen die daarvan het gevolg waren, die de overheid tot voortdurend ingrijpen en uiteindelijk tot stelselwijziging noopten.

Simons' beide doelstellingen – een evenwichtiger premieverdeling over de bevolking en in belangrijke mate collectiviseren van de particuliere verzekering – worden sinds het intrekken van zijn plan door zijn tegenstanders feitelijk omgedraaid. De werkgeversorganisaties, en inmiddels ook de zorgverzekeraars, hebben de principiële vraag op tafel gelegd waarom de gezondheidszorg überhaupt naar draagkracht gefinancierd moet worden ('geen inkomenspolitiek'). Tevens wordt het ombouwen van het ziekenfonds tot een particuliere verzekering als een betere remedie van 'het probleem' gezien (!)

Paarse drietraps-verzekering

Tegenover het plan-Simons ontwikkelden de zorgverzekeraars en de werkgeversorganisaties, met in hun kielzog de VVD en het CDA, gaandeweg een verzekeringsstelsel dat in hoge mate aan hun verlangens (meer decollectivering, meer privatisering, meer marktwerking) tegemoet komt. Door het paarse kabinet zijn de hoofdlijnen van dit stelsel overgenomen. De gezondheidszorgverzekering wordt – volgens het regeerakkoord – niet in één financieringscircuit ondergebracht, maar wordt opgedeeld in een drietal verzekeringstrappen:

De oorspronkelijke *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)*: Hieruit moeten de kosten van 'onverzekerbare' risico's bekostigd worden (psychiatrie, zwakzinnigenzorg, verpleeghuizen). Omdat de premie voor een dergelijke verzekering de draagkracht van individuen ver te boven zou gaan, dient deze verzekering geheel met inkomensafhankelijke premies gefinancierd te worden. Een dergelijke afscheiding in een aparte verzekering voor zware risico's komt ook de zorgverzekeraars goed uit. Niet alleen valt er weinig te concurreren met patiënten die van deze zorg gebruik maken, ook zijn met de kosten

van de hulpverlening in deze sectoren dermate grote bedragen gemoeid dat de zorgverzekeraars in deze sfeer liever geen risico lopen. De overheid houdt voor deze verzekering de verantwoordelijkheid.

Een verzekering voor een basispakket: Deze wettelijk verplichte verzekering is qua inhoud te vergelijken met wat nu gedekt wordt door het ziekenfondspakket en de particuliere polis. Omdat de hulpverlening die hiermee bekostigd moet worden ‘goed in de markt verzekerbare risico’s’ betreft, zou de financiering uiteindelijk geheel met nominale premies moeten gebeuren. Door zelf de premiehoogte vast te stellen, kunnen de verzekeraars onderling met elkaar concurreren. In eerste instantie zullen de ziekenfondsverzekering en de particuliere verzekering naast elkaar blijven bestaan, maar door een proces van ‘convergentie’ zullen beide verzekeringen naar elkaar toegroeien en uiteindelijk een ‘basispakket’ voor de gehele bevolking gaan vormen.

Een aanvullende verzekering: Deze vrijwillige en strikt particuliere verzekering dekt, naar keuze, onkosten die niet via de eerste en tweede verzekerings-trap gedekt worden. De premie is geheel nominaal.

Touwtrekken

Wat zullen de komende jaren ons nu concreet brengen? Het paarse regeerakkoord heeft sterk het karakter van een compromis. Er wordt toegewerkt naar het op gelijke wijze verzekeren – maar nu via een *drietal* onderscheiden verzekeringen – van *alle* Nederlanders, zonder het onderscheid ziekenfonds-particulier *definitief* op te heffen. Marktwerking krijgt in twee van de drie verzekeringssegmenten verder gestalte. De wettelijk verzekerde pakketten (AWBZ en basispakket) worden ingekrompen, waardoor belangrijke delen van de gezondheidszorg buiten de collectieve lasten worden gebracht (decollectivering).

Juist vanwege het compromiskarakter, waardoor geen eenduidig zicht bestaat op het ‘eindplaatje’, zal de gezondheidszorg in de komende jaren opnieuw sterk onderhevig zijn aan de invloed van het maatschappelijk krachtenveld. In het regeerakkoord is namelijk besloten geen structurele beslissingen te nemen waarvan de regeringsfracties later spijt zouden kunnen krijgen (maatregelen met een ‘*no regret*’-karakter). Dat betekent onvermijdelijk dat het touwtrekken tussen maatschappelijke belangenorganisaties om de inrichting van de gezondheidszorgverzekering onverminderd door zal gaan. De grootte van het verplichte, collectieve pakket en de financieringsverhoudingen, blijven ook onder het kabinet-Kok hoofdpunten.

Privatisering ziekenfondspakket

De strijd om de pakketgrootte en de financieringsverhoudingen in de gezondheidszorg zal met name in de tweede trap (ziekenfondsverzekering en particu-

liere ziektekostenverzekering) en in de derde trap (aanvullende verzekering) gevoerd worden. De eerste trap (de AWBZ in haar oude vorm) wordt immers buiten de concurrentie gehouden en geheel met procentuele premies gefinancierd. De AWBZ blijft daarmee een sociale volksverzekering. De discussie concentreert zich op de grootte van het ziekenfondspakket en – in het verlengde daarvan – op de grootte van het aanvullende verzekeringspakket. Alles wat immers uit het wettelijk omschreven ziekenfondspakket wordt verwijderd, komt in aanmerking om via een aanvullende verzekering ‘herverzekerd’ te worden.

Tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd dat ook de particulier verzekerden door hun verzekeringsmaatschappij een polis krijgen aangeboden die qua inhoud identiek is aan het wettelijk ziekenfondspakket. Daar bovenop kunnen ook zij zich nog aanvullend verzekeren. Het naar elkaar laten toegroeien van het ziekenfondspakket en de particuliere polis (convergentie) zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat er één basispakket ontstaat voor alle verzekerden.

Het kabinet heeft al besloten belangrijke delen van de tandheelkunde en fysiotherapie uit het ziekenfondspakket te verwijderen en daarmee via de aanvullende verzekering te privatiseren.

Aanvullende verzekering

De aanvullende (ziekenfonds)verzekering is in feite een strikt private verzekering. De overheid heeft er geen invloed op. De verzekeraar bepaalt zelf de voorwaarden en stelt de hoogte van de premie naar eigen inzicht vast. De zorgverzekeraar is niet verplicht de verzekering aan te bieden. Hij kan de toegang weigeren aan mensen die te hoge kosten maken en ook anderszins voorwaarden stellen aan toelating (‘wachttijden’ bijvoorbeeld). Ook premiever-schillen (jongeren lage premies, ouderen hoge) zijn mogelijk.

De omvang van de aanvullende ziekenfondsverzekering was tot nu toe relatief beperkt. Het ziekenfondspakket was redelijk uitgebreid. De gemiddelde premie voor een aanvullende verzekering bedroeg (cijfers 1993) *f* 37 per persoon per jaar.

Door het verwijderen van de tandheelkundige hulp voor volwassenen en delen van de fysiotherapie uit het wettelijke ziekenfondspakket loopt de premie voor een aanvullende verzekering, die herverzekert wat uit het ziekenfondspakket wegvalt, snel op. Opname van de tandheelkunde in de aanvullende verzekering betekende een premieverhoging van circa *f* 100 per persoon op jaarbasis. Voor de fysiotherapie komt daar straks naar verwachting nog circa *f* 60 op jaarbasis per persoon bij.

Het belang van de aanvullende verzekering neemt derhalve snel toe. Voor mensen met een smalle beurs wordt zij steeds meer onbereikbaar. De premies die voor (particuliere) aanvullende verzekeringen tandheelkunde op tafel

moeten worden gelegd, zijn hoog. De overheid bespaart 450 miljoen op de collectieve lasten door het schrappen van de tandheelkunde. De burgers leggen nu in totaal bijna 1 miljard gulden premies op tafel voor een private aanvullende verzekering voor diezelfde tandheelkunde.

Voor zover het kabinet al geen afslankingen heeft aankondigd (de pil, andere geneesmiddelen) zal het daar door nieuwe bezuinigingsrondes toe gedwongen worden. De door het kabinet ingeschatte groei van de gezondheidszorg van 1,3 procent jaarlijks komt immers niet overeen met de werkelijke groei, die op jaarbasis tot nu toe circa 1,8 procent bedroeg. Nieuwe bezuinigingsrondes, waarbij inkrimping van de omvang van het pakket als een van de weinige maatregelen direct besparingen op de collectieve lasten bewerkstelligt, zitten als het ware in het regeerakkoord ingebakken.

Klemmend is de vraag hoe de zorgverzekeraars zich op de markt van aanvullende verzekeringen zullen gaan gedragen. Wordt de concurrentieslag naar verwachting inderdaad op deze 'markt' gestreden, dan is het onvermijdelijk dat mensen die sterk op de aanvullende-verzekeringsmarkt aangewezen zijn, daarvan de dupe worden. Alle mechanismen die het particuliere verzekeringswezen kenmerken (risicoselectie, premiedifferentiatie, uitsluiting) – en die feitelijk mede aanleiding vormden voor het plan-Simons – worden nu onverkort op de ziekenfondsverzekerden van toepassing. 'Brandende huizen' zijn in de particuliere verzekeringspraktijk altijd onverzekerbaar gebleken. Dat geldt ook voor het huis van de ziekenfondsverzekerde.

Ziekenfonds/particulier

In de tweede trap (het basispakket) zal decollectivering, behalve door inkrimping van het pakket, vooral bereikt worden door de introductie van een verplicht eigen risico voor de verzekerden. Eigen risico betekent in de praktijk weinig anders dan verleende zorg zelf betalen (en deze niet langer financieren via de collectieve middelen).

De aparte particuliere verzekering voor mensen boven de loongrens blijft vooralsnog in stand. Premies voor de particuliere verzekering blijven buiten de collectieve lasten. Concurrentie tussen verzekeraars in het particuliere circuit zal voor wat betreft het basispakket belemmerd worden door de verzekeraars een acceptatieplicht op te leggen en de premies die gevraagd mogen worden te binden aan een bepaalde 'bandbreedte'. Door dit laatste voornemen komt er een einde aan de uiterst lage premies voor jonge, gezonde mensen en aan de hogere premies voor bijvoorbeeld chronisch zieken.

Het toekomstige politieke krachtenveld

De discussies over pakketgrootte en financieringsverhoudingen in de gezondheidszorg draaien om de vraag in welke omvang er geprivatiseerd kan worden. Langs welke lijnen zal het debat verlopen en over welke thema's zal het gaan?

De *eerste* – te verwachten – lijn is dat de strijd over de decollectivering zich zal concentreren op de tweede en derde trap. Datgene wat Simons in de AWBZ heeft ondergebracht wordt weer teruggeschoven naar de tweede, deels ook derde trap. In de tweede trap (het basispakket) zullen meer eigen betalingen (eigen risico) ingevoerd worden. De werkgeversorganisaties en de VVD zijn daarbij van mening dat zowel de tweede als de derde trap geheel met nominale premies gefinancierd zouden moeten worden. Dat kan door de nominale premies voor het verplichte pakket straks te verhogen, maar ook door inkrimping van dat pakket. Inkrimping impliceert immers uitbreiding van de aanvullende verzekering, die per definitie met nominale premies gefinancierd wordt.

Een *tweede* ontwikkeling is dan ook verdere inkrimping van het ziekenfondspakket. Behalve de tandheelkunde en fysiotherapie zal in een later stadium ook het te verzekeren pakket aan geneesmiddelen aan de beurt komen. De politieke taakstelling die het kabinet zichzelf heeft opgelegd, maakt verdere pakketbeperking welhaast onvermijdelijk. Dat zal de VVD ook met verve bepleiten. Inmiddels zijn ook de zorgverzekeraars voor pakketinkrimping. Vanuit hun optiek is dit begrijpelijk. Zij kunnen veel beter uit de voeten met de aanvullende verzekering die geen overheidsbemoeienis kent. Ook de werkgeversorganisaties hebben hun ideeën over het door hen gewenste pakket al uitvoerig op tafel gelegd. Wat hen betreft kunnen de vergoedingen voor huisartsenhulp, geneesmiddelen, fysiotherapie, tandheelkunde, kraamzorg, verloskunde en medische hulpmiddelen geheel uit het ziekenfondspakket worden verwijderd (en uit de AWBZ de thuiszorg en de psychotherapie), zodat deze behandelingen en hulpmiddelen vervolgens vrijwillig aanvullend verzekerd kunnen worden. Als deze plannen doorgang vinden, wordt het ziekenfondspakket (straks het basispakket) zo uiterst gering van omvang dat alleen nog ziekenhuiskosten en specialistische hulp vergoed worden (RCO 1992, MHP 1994).

Een *derde* strijdpunt is het opheffen van het verschil ziekenfonds-particuliere verzekering. Alle prachtige voornemens rond convergentie ten spijt, zullen aan het eind van de kabinetsperiode deze beide verzekeringstypen nog apart bestaan. Dat is op dringend verzoek van de VVD expliciet in het regeerakkoord vastgelegd. Dat de PvdA daar tegenover heeft bedongen dat een aantal ingrijpende sociale maatregelen aan de particuliere kant getroffen wordt – zoals een acceptatieplicht en het binden van de premiestelling aan een bepaalde bandbreedte – doet hieraan niets af. Als al een politieke meerder-

heid voor dit soort maatregelen gevonden kan worden, dan zijn er nog de bestaande Europese regels en richtlijnen. Deze verbieden het nationale overheden namelijk om verplichtingen op te leggen aan het bedrijfsleven die internationale concurrentie – in dit geval tussen verzekeringsmaatschappijen – in de weg staan.

Premies

Een *vierde* thema vormt de financiering. De politieke meningsverschillen over de vraag hoeveel van de totale kosten via inkomensafhankelijke premies gefinancierd moet worden, zijn groot. Daar waar de PvdA nog uitgaat van een gewenste verhouding 80 procent procentueel – 20 procent nominaal, resulteren de VVD-voorstellen in hun ultieme vorm nagenoeg in een fifty-fifty verhouding. Het naar elkaar toegroeien van de ziekenfonds- en particuliere verzekering zou logischerwijs moeten betekenen dat ook particulier verzekerden meer inkomensafhankelijke premies gaan betalen, en niet alleen dat ziekenfondsverzekerden meer nominaal moeten afrekenen. Voor het eerste is echter geen enkel voorstel.

Een *vijfde* politiek agendapunt vormt de ziekenfondsverzekering zelf. Gerede twijfel kan er bestaan of aan het eind van de rit daadwerkelijk enige convergentie tussen ziekenfonds en particulier zal hebben plaatsgevonden. Het gevaar is nog groter dat maatregelen in deze kabinetsperiode vooral betrekking hebben op het ziekenfondspakket. Beperking van het wettelijk pakket en uitbouw van de vrijwillige aanvullende verzekering betekenen feitelijk weinig anders dan de systematische ombouw (privatisering) van de sociale ziekenfondsverzekering tot een soort particuliere verzekering. De premies die de mensen voor een geprivatiseerde, aanvullende ziekenfondsverzekering moeten betalen, zijn per saldo veel hoger dan de premies voor een collectieve verzekering. Ook in discussie komt de vraag of de loongrens voor de Ziekenfondswet (nu f 58.950) *verlaagd* moet worden. Ook dat is een vorm van privatisering: dan worden immers méér mensen particulier verzekerd.

Een *zesde* en laatste ontwikkeling betreft de collectieve ziektekostenverzekering in bedrijven. Zorgverzekeraars trachten nu al door middel van collectieve ziektekostencontracten in bedrijven grote groepen verzekerden, ook ziekenfondsverzekerden, aan te trekken. Naarmate de aanvullende verzekering substantiëler van aard wordt, zal ook de druk vanuit werknemerszijde toenemen om tot collectieve herverzekering over te gaan (zie Bouwmans 1994). Daar is op zichzelf niet veel bezwaar tegen, ware het niet dat collectieve herverzekering met name plaats kan vinden voor de over het algemeen genomen nog gezonde werknemers, maar niet voor degenen die buiten het arbeidsproces staan zoals ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Juist deze groepen, die de aanvullende verzekering het hardst nodig hebben, zullen in indivi-

duale gevallen grote problemen krijgen om zich überhaupt te herverzekeren. Op zijn minst zullen zij torenhoge premies moeten gaan opbrengen.

Mythe

Zijn de perspectieven niet echt hoopvol, bedacht moet ook worden dat het maatschappelijk draagvlak onder de bevolking voor het in stand houden en zelfs verder uitbouwen van de sociale-ziektekostenverzekering – met een adequaat pakket en naar draagkracht gefinancierd – buitengewoon groot is. Mogen de politici dan nog niets geleerd hebben van de recente historie op het gebied van de private ziektekostenverzekeringen, de gewone burger heeft de mythe dat een geprivatiseerde ziektekostenverzekering beter en goedkoper voor hem is allang doorgeprikt. Het wachten is feitelijk op het moment dat patiënten- en consumentenorganisaties, ouderenorganisaties en vakbeweging hun gemeenschappelijke afkeer van de afbraak van de ziekenfondsverzekering gaan bundelen.

Er is een sterke traditie in ons land, zeker in relatie tot het sociale karakter van de gezondheidszorg. Wantoestanden en crepeergevallen zullen bij ons niet toegelaten worden, maar via overheidsingrijpen ongedaan worden gemaakt.

Was het niet Erica Terpstra die altijd met haar Kamervragen voorop stond wanneer er een misstand in de gezondheidszorg gesignaleerd werd of als mensen niet de hulp kregen waarop men recht meende te hebben? Ze kan de vragen nu zelf mede-beantwoorden!

Martien Bouwmans is beleidsmedewerker bij de FNV op het terrein van de gezondheidszorg

Literatuur

- BOUWMANS, M. (september 1994), Van zorg verzekerd, OR en collectieve ziektekostenverzekering, Amsterdam
- MHP Vakcentrale (mei 1994), Gezondheidszorg zonder zorgen
- RCO Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (oktober 1992), Naar een beter stelsel van gezondheidszorg; voorstel voor een praktische aanpak

Ouderdom

ARNOLD DEVREESE

De pensioensector is een vrij complex, pluriform terrein dat – voortdurend in beweging – blootstaat aan een veelheid van uitdagingen. Ook bij de beschrijving van het ‘wel en wee’ van privatisering in deze sector staan de bovenminimale (of aanvullende bovenwettelijke) uitkeringen en hun verhouding tot de minimale (of wettelijke) uitkeringen centraal.

Mij beperkend tot de oudedagsvoorziening behandel ik enerzijds de collectieve aanvullende pensioenregelingen voor werknemers in de marktsector en anderzijds de Algemene Ouderdomswet (AOW); de dekking van het overlijdensrisico komt slechts in de marge aan de orde.

Om te beginnen wordt de aldus afgebakende pensioensector in grote lijnen in kaart gebracht. Daarna wordt ingegaan op mogelijke ontwikkelingen en perspectieven voor (verdere) privatisering. Onder privatisering wordt in dit artikel verstaan: het terugtreden van collectieve regelingen c.q. van het collectieve karakter van regelingen en het meer overlaten aan de semi-collectieve en de individuele sfeer (Riphagen 1994: 382); het gaat hierbij om zowel privatisering als decollectivering. Privatisering in de pensioensector heeft dan ook een andere inhoud en karakter dan privatisering op het terrein van de loondervingsverzekeringen (ZW, WAO en WW). Aan het slot worden enkele algemene opmerkingen gemaakt.¹

Huidige collectieve en private elementen

De structuur van de regelingen ter bescherming van het inkomen bij ouderdom (voor werknemers) biedt een aangrijpingspunt om de ruimte en de mogelijkheden voor privatisering en decollectivering nader in beeld te brengen. Grofweg bestaat de huidige oudedagsvoorziening uit de volgende drie lagen of trappen (zie ook Dietvoorst 1994 en Westerveld 1994):

- a. de wettelijk verplichte regeling voor alle ingezetenen (de AOW);
- b. de collectieve aanvullende pensioenvoorzieningen voor werknemers, veelal wettelijk ondersteund door de verplichtstelling;
- c. de eveneens bovenwettelijke individuele aanvullende voorzieningen.²

Door de gebruikelijke aanduiding van deze onderdelen als de wettelijk verplichte, de collectieve en de particuliere arrangementen kunnen de collectieve en de private elementen van de oudedagsvoorziening worden onderscheiden. De drietrappenstructuur die ook in tal van andere landen voorkomt (SER 1994: 157-160, World Bank 1994, Cousy 1994), maakt de verschillende onderdelen van de oudedagsvoorziening zichtbaar.³

De genoemde structuur is de institutionele vertaling van een historisch geleidelijk gegroeide verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid (als

¹ Een en ander impliceert dat niet wordt ingegaan op de collectieve aanvullende pensioenregeling voor ambtenaren. (Zie daarvoor *Van Kessel 1994* en *Lutjens 1994*) Evenmin wordt aandacht besteed aan het via aanvullende (invaliditeits)pensioenregelingen gedekte arbeidsongeschiktheidsrisico.

² Bedacht dient te worden dat behalve via de genoemde voorzieningen (de drie lagen of trappen) nog andere inkomensstrategieën voor inkomensbehoud bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden gevolgd, zoals het opbouwen van een vermogen in eigen beheer (bijvoorbeeld eigen woning) (*Klaus & Hooijmeijer 1994*).

³ In zijn oratie wees Berghman erop dat verschillende componenten van het sociale-zekerheidsbeleid veelal buiten de sfeer van onderzoek blijven ten gevolge van hun 'onzichtbare' karakter (*Berghman 1986*). Daarbij verwees hij naar Titmuss die met het begrip '*social division of welfare*' verschillende terreinen van sociaal beleid heeft aangeduid, te weten '*social welfare*' (de klassieke sociale verzekeringen en voorzieningen), '*occupational welfare*' (arbeidsgebonden regelingen op basis van afspraken tussen werkgevers en werknemers) en '*fiscal welfare*' (belastingvrijstellingen en -verminderingen die het beschikbare inkomen van de burger verhogen) (*Titmuss 1958*). Berghman voegde daaraan de '*private welfare*' toe, het geheel van particuliere regelingen die in de private sfeer worden getroffen om dekking te bieden tegen het optreden van bepaalde sociale risico's. In de zienswijze van Berghman vormt de *social welfare* de 'zichtbare sociale zekerheid', en behoren de andere componenten tot de 'verborgen sociale zekerheid' (zie ook *Muffels 1994*).

wetgever) en de (organisaties van) werkgevers en werknemers (De Graaf 1992). Deze verdeling werd door het voormalige kabinet expliciet onderkend in navolging van het advies d.d. 16 november 1990 van de Sociaal-Economische Raad inzake de pensioenproblematiek (Tweede Kamer 1990-91a, SER 1990a:14-17). In de woorden van Van den Heuvel (zie elders in deze bundel) kan worden gesteld dat kenmerkend voor de pensioensector is dat de overheid een bepaald minimumniveau garandeert en geen of nauwelijks verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen daar bovenuit gaat; via regulerende en fiscale maatregelen beïnvloedt zij wel de bovenminimale arrangementen. Een en ander wordt onderstaand toegelicht.

Basisouddagsvoorziening

In de eerste plaats impliceert genoemde verdeling van verantwoordelijkheden dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de ouddagsvoorziening op basisniveau. Dit komt tot uitdrukking in een volksverzekering van rechtswege die in hoge mate is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. De AOW voorziet in een onvoorwaardelijke, inkomensafhankelijke uitkering op minimumniveau (gekoppeld aan het wettelijk minimumloon). De hoogte hangt af van de opgebouwde verzekeringsduur (het aantal jaren ingezetenschap tussen het 15de en 65ste levensjaar) en niet van betaalde premies. Ook in de bekostiging van de AOW zijn solidariteitselementen ingebouwd; enerzijds houdt de omslagfinanciering in dat de actieven van nu de uitkeringen van de huidige AOW-gerechtigden betalen (intergenerationele solidariteit), anderzijds wordt de AOW gefinancierd uit inkomensafhankelijke premies geheven over de eerste schijf van het belastbaar inkomen exclusief de premievrije voet. In de wet zijn de kring van verzekerden, de uitkeringsvoorwaarden, de financiering en lastenverdeling evenals de uitvoeringsorganisatie strikt vastgelegd. Private elementen zijn in de huidige basisouddagsvoorziening dan ook nauwelijks aanwezig. Ten slotte zij uitdrukkelijk vermeld dat de AOW-uitkering geen pensioen is in de zin van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW); voor de AOW-uitkering geldt niet het PSW-regime inzake toekenning van onvervreembare en aan de duur van de verzekerde periode gerelateerde tijds-evenredige aanspraken (Emancipatie Raad 1994).

Collectieve aanvullende pensioenregelingen

In de tweede plaats wordt het primair tot het domein van de sociale partners gerekend aanvullende pensioenvoorzieningen tot stand te brengen en de inhoud daarvan te bepalen. Deze dienen tot aanvulling op de AOW-uitkering, meestal tot een niveau dat in een redelijke verhouding staat tot het laatstgenoten loon. Overigens zijn er diverse pensioensystemen te onderscheiden, zoals de eindloonregeling (*'final pay'*), de gemiddeld-salarisregeling, de vaste-bedragenregeling en het beschikbare-premiesysteem. De hoogte van het aanvullend

pensioen wordt veelal bepaald door het arbeidsverleden, zoals het loon en de daaraan gerelateerde pensioenpremies, en de duur van de deelname aan de pensioenregeling. Daardoor kan het pensioenresultaat een grote variatie vertonen. In de meeste regelingen wordt door middel van een franchise-systeem (i.e. een premievrije voet omdat over een deel van het loon geen pensioen wordt opgebouwd) rekening gehouden met de AOW.

De besluitvorming over de aanvullende pensioenregelingen is doorgaans onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid.⁴ Dit betekent dat de ultieme beslissingsverantwoordelijkheid in handen ligt van actoren buiten de overheid. Een en ander vindt zijn weerslag in de positie van de overheid ten aanzien van deze regelingen.

Ondanks vele discussies in het verleden over de wenselijkheid van een wettelijk verplichte aanvullende pensioenvoorziening voor werknemers (de zogeheten pensioenplicht) bevat de huidige Nederlandse wetgeving geen verplichting tot het aangaan van aanvullende pensioenregelingen (Driessen 1992). Verder is de in de loop der tijd tot stand gekomen wetgeving betreffende de collectieve aanvullende pensioenregelingen terughoudend ten aanzien van hun inhoud. Wel is een aantal verplichtende wettelijke regelingen in de laatste jaren tot stand gekomen, zoals de verplichting voor pensioenfondsbesturen om deelnemersraden in te stellen, de verplichting om het beginsel van gelijke behandeling toe te passen bij het verlenen van indexeringstoelagen aan slapers en gepensioneerden, de wettelijk geregelde voortzetting van de pensioenopbouw bij werkloosheid en de introductie van een wettelijk recht op waardeoverdracht.

Pensioentoezegging

De in wetgeving tot uitdrukking komende overheidsbemoeyenis is vooral gericht op de bescherming van gedane toezeggingen of de zekerstelling van de pensioenaanspraken, en op ondersteuning en regulering ten aanzien van (het tot stand komen van) sectorale pensioenregelingen. Op beide aspecten ga ik kort in.

Zodra een werkgever aan personen verbonden aan zijn onderneming een 'toezegging omtrent pensioen'⁵ heeft gedaan, moet worden voldaan aan ver-

⁴ Over wat onder een aanvullend pensioen kan worden begrepen dan wel dient te worden verstaan zijn vele boeken geschreven. Enerzijds is sprake van een arbeidsvoorwaarde zoals het loon, anderzijds kent pensioen andersoortige kenmerken zoals het lange-termijnkarakter, de veiligstelling en de institutionele vormgeving. Daarom wordt ook vaak volstaan met de volgende omschrijving: pensioen is pensioen en niet wat anders. Doorslaggevend is dat pensioen voortkomt uit een toezegging van de werkgever aan een werknemer in het kader van de arbeidsovereenkomst. Pensioen is dan ook uitgesteld loon (Zie ook: Van Huizen & de Lange 1994, Bod 1994, Tulfer 1986).

plichtingen krachtens de PSW om de realisering van de toezegging zoveel mogelijk te garanderen (Lutjens 1994, Devreese 1989). De pensioentoezeggingen moeten voldoen aan wettelijke vormvoorschriften die een kader aangeven waarbinnen de uitvoeringsorganen een grote vrijheid van handelen hebben. Krachtens de PSW oefent de Verzekeringskamer (VK) toezicht uit. Kortweg hebben de PSW-verplichtingen betrekking op de uitvoering en de financieringssystematiek. De werkgever is verplicht een pensioenregeling op een bepaalde manier in te richten. Artikel 2 lid 1 PSW bepaalt dat de werkgever die de pensioentoezegging heeft gedaan verplicht is ter uitvoering daarvan hetzij toe te treden tot een bedrijfspensioenfonds, hetzij aan de onderneming een ondernemingspensioenfonds te verbinden, hetzij zelf een collectieve pensioenverzekering te sluiten (zogenoeten B-polis), dan wel zijn werknemers daartoe op individuele basis in staat te stellen (zogenoeten C-polis). Ook combinaties van deze keuzemogelijkheden kunnen binnen een pensioenregeling voorkomen. Pensioenfondsen vallen onder de werkingssfeer van de PSW; op de levensverzekeringsmaatschappijen is de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf (WTV) van toepassing.

De pensioenregelingen dienen (eveneens op grond van de PSW) te worden gefinancierd op basis van kapitaaldekking; vanaf het tijdstip van de pensioentoezegging worden zodanige reserveringen verricht, dat deze tezamen met de te verwachten rente-inkomsten op de ingangsdatum van het pensioen toereikend zijn voor dekking van de pensioenverplichtingen.

Aanvullingen

Naast deze waarborgende rol vervult de overheid ook een ondersteunende en regulerende rol ten aanzien van de collectieve aanvullende pensioenregelingen. Enerzijds institutioneel via de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet BPF) die het verplicht stellen van een aanvullende pensioenregeling voor de gehele bedrijfstak regelt; daarmee geeft de overheid sociale partners de mogelijkheid de werkingssfeer van een regeling uit te breiden tot de gehele bedrijfstak. Wel kunnen individuele ondernemingen dispensatie van deze verplichtstelling vragen op voorwaarde dat ze een overigens gelijkwaardige pensioenregeling elders onderbrengen (in een ondernemingspensioenfonds of bij een verzekeraar). Achtergrond van de verplichtstelling is het vermijden dat de concurrentie tussen ondernemingen zich zou toespitsen op de arbeidsvoorwaarden, in casu de pensioenregeling.

Voorts heeft de overheid een institutionele rol via de WTV, die niet alleen het toezicht op verzekeraars regelt maar ook de afbakening van het terrein

⁵ In het algemeen is een pensioentoezegging neergelegd in een pensioenreglement, of in een afzonderlijke pensioenbrief, dan wel in een cao-bepaling.

waarop de pensioenfondsen pensioenvoorzieningen mogen uitvoeren. Deze afbakening beoogt concurrentievervalsing te voorkomen en een relatief marktevenwicht tussen de beide partijen te realiseren gelet op het verschil in behandeling op onder meer het terrein van de vennootschapsbelasting, medezeggenschap, solvabiliteitsvereisten en de verplichtstelling van bedrijfspensioenregelingen. Behalve minder strenge toezichtsnormen en het ontbreken van een verplichte solvabiliteitsmarge hebben de pensioenfondsen nog andere voordelen ten opzichte van particuliere levensverzekeringsmaatschappijen, zoals de afwezigheid van een winstdoelstelling.

Anderzijds heeft de overheid een ondersteunende rol in de fiscale sfeer onder meer door de aftrekbaarheid van de pensioenpremies (op basis van de zogeheten omkeerregel) en doordat zoals reeds vermeld pensioenfondsen zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting. De fiscale facilitering is gegrond op het maatschappelijk belang van het vormen van oudedagsvoorzieningen: zowel het belang dat werknemers in staat worden gesteld een adequate, veilige voorziening voor de oude dag op te bouwen, als het belang van de gemeenschap die erbij gebaat is dat werknemers op hun oude dag zo weinig mogelijk op gemeenschapsvoorzieningen hoeven terug te vallen.

Solidariteitsvormen

Ook al kunnen door het ontbreken van een pensioenplicht de aanvullende pensioenregelingen voor werknemers niet tot de wettelijk verplichte sociale zekerheid worden gerekend, toch bevatten zij tal van collectieve verplichtende elementen, zowel voor de werkgever (deelname aan een bedrijfstakregeling behoudens dispensatie) als voor de werknemer (deelnemerschap, vastgelegde polisvoorwaarden, financiering). Bij de collectieve aanvullende pensioenregelingen is voor de deelnemende werknemers in het algemeen nauwelijks of geen sprake van individuele keuzevrijheid ten aanzien van het pensioenpakket noch van de mogelijkheid tot maatwerk. Veelal zijn deze verplichte collectieve elementen gericht op het realiseren van een bepaalde mate van solidariteit. De onderlinge solidariteit is immers een van de wezenskenmerken van de collectieve pensioenregelingen. Zo is in geval van een verplichtgestelde bedrijfspensioenregeling sprake van een bij de wet afgedwongen solidariteit tussen ondernemingen met een relatief oud personeelsbestand en ondernemingen met een relatief jong personeelsbestand, hetgeen de relatieve arbeidsmarktpositie van ouderen versterkt. Overigens dienen twee solidariteitsvormen in pensioenregelingen te worden onderscheiden (SER 1990a: 69-70). In de eerste plaats de solidariteit die inherent is aan het verzekeren als zodanig; individuele risico's worden collectief gedeeld, dit wil zeggen dat de kosten van een onzekere gebeurtenis, wanneer die zich voor een individu voordoet, worden gedragen door het collectief van premiebetalers. In de tweede plaats de solidariteit die het gevolg is van de gekozen pensioensystematiek, de pensioendoelstelling of

het toegepaste financieringssysteem, waarbij de solidariteit betrekking kan hebben op solidariteit tussen goede en slechte risico's⁶, tussen mannen en vrouwen⁷, tussen gehuwden en alleenstaanden⁸, of tussen late carrièremakers en overige deelnemers.⁹ Voor de financiering van collectieve aanvullende pensioenregelingen worden veelal zogeheten doorsneepremies gehanteerd, dit wil zeggen uniforme premies voor alle deelnemers. Aan het systeem van doorsneepremies ligt de solidariteitsgedachte ten grondslag; de feitelijke premie kan dan afwijken van de actuariële premie, dit wil zeggen de premie die per individuele deelnemer wordt vastgesteld, waarbij uitsluitend rekening wordt gehouden met de naar zijn individuele omstandigheden berekende aanspraken.

Individuele aanvullende pensioenregelingen

In de derde plaats is het de verantwoordelijkheid van het individu om eigen aanvullende voorzieningen te treffen. Deze fungeren als zogeheten derde trap van de pensioensector, welke zich van de voorgaande onderdelen onderscheidt door zijn niet-collectieve karakter. Tot deze individuele arrangementen behoren onder meer bij een verzekeringsmaatschappij afgesloten contracten voor lijfrenteverzekeringen; ook spaarregelingen voor de oude dag of mengvormen behoren daartoe. Als basis geldt een privaatrechtelijke verzekeringsovereenkomst op grond van wederzijdse wilsovereenstemming tussen de contracterende partijen. De in individuele pensioenregelingen ingebouwde solidariteit is louter verzekeringstechnisch van aard, hetgeen overigens ook geldt voor de reeds vermelde C-polissen.

Afrondend kan worden gesteld dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding tussen de verschillende trappen van de pensioensector (Van Gunsteren 1985). Niettemin behoort de – publiekrechtelijk geregelde –

- ⁶ Hetgeen betrekking heeft op de solidariteit tussen jong en oud (de kosten voor de inkoop van één gulden pensioen zijn voor oudere werknemers aanmerkelijk hoger dan voor jongeren) en tussen gezond en ziek (de duur van het ouderdomspensioen, het eventuele beroep op een invaliditeitspensioen en de mogelijke ingang van het nabestaandenpensioen zijn mede afhankelijk van de gezondheidstoestand van de betrokkenen). Een verhoogd invaliditeits- en overlijdensrisico zou in individuele gevallen tot een hogere premie of zelfs uitsluiting kunnen leiden. Op grond van de pensioensolidariteit hoeven bijvoorbeeld geen al te zware medische acceptatievoorwaarden te worden gesteld.
- ⁷ Als gevolg van de uiteenlopende levensverwachtingen van mannen en vrouwen liggen de kosten voor ouderdomspensioen voor vrouwen hoger dan voor mannen, de kosten voor nabestaandenpensioen liggen daarentegen lager.
- ⁸ Ongehuwden maken geen aanspraak op nabestaandenpensioen.
- ⁹ Deze vorm van solidariteit doet zich voor bij eindloonregelingen; voor late carrièremakers ontstaan backservice-lasten die doorgaans niet in verhouding staan tot de (eigen) bijdrage.

AOW tot het publieke domein; tot het private domein behoren de – privaatrechtelijk geregelde – aanvullende pensioenregelingen, welke grosso modo kunnen worden onderscheiden naar hun collectieve dan wel individuele karakter. Uit het voorgaande moge blijken dat in de eerste plaats in de AOW de ruimte en de mogelijkheden voor privatisering dan wel decollectivering, met andere woorden voor verschuivingen in de genoemde verantwoordelijkheidsverdeling, dienen te worden gesitueerd. Deze ruimte kan in de tweede plaats worden gevonden in de collectieve aanvullende pensioenregelingen.

Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen

Privatisering dan wel decollectivering van de oudedagsvoorziening staat niet op zich zelf, maar dient te worden geplaatst in de bredere context van enerzijds het beleid en de discussie over de sociale zekerheid en anderzijds de specifieke uitdagingen voor de oudedagsvoorziening.

In tal van landen is het debat over een herijking van de sociale verhoudingen en van de welvaartsstaat, mede gericht op het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen publieke en private verantwoordelijkheden (Engbersen, Hemerijck & Bakker 1994). De achtergronden hiervan zijn vrij divers. Gewezen kan worden op sociaal-economische ontwikkelingen (globalisering en internationale concurrentie, beperkte arbeidsparticipatie en grote inactiviteit), sociaal-demografische en -culturele trends (individualisering, emancipatie) evenals ideologisch-bestuurlijke motieven (zoals het streven naar decentralisatie en verruiming van doelmatigheid). Van wezenlijk belang zijn ook de verschuivingen in de sociaal-politieke krachtsverhoudingen; het politieke draagvlak voor de verzorgingsstaat is geleidelijk afgenomen onder meer als gevolg van de tanende machtspositie van de actoren die in het verleden zorgden voor dat draagvlak. Wat het beleid betreft vinden genoemde discussies hun vertaling in een verschuiving van wettelijke naar niet-wettelijke arbeidsvoorwaardelijke regelingen, en van collectieve of publieke naar meer marktgeoriënteerde arrangementen (SER 1994: 162-168). Ook in Nederland is hiervan sprake. Op het hele terrein van het sociaal beleid vindt thans een ware zoektocht plaats naar een nieuwe balans in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners, individuele werkgevers en werknemers. Trefwoorden in het algemeen zijn: minder collectief en meer privaat, minder overheid en meer burger, grotere eigen verantwoordelijkheid en meer individuele keuzevrijheid, minder regels en meer maatwerk.

In het bijzonder kan worden gewezen op de voornemens van het kabinet-Kok voor een 'selectieve privatisering' van de sociale verzekeringen.¹⁰ Spre-

¹⁰ Zie het regeerakkoord en de regeringsverklaring van het kabinet-Kok evenals de Sociale Nota 1995 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

kende voorbeelden zijn de sociaal geconditioneerde privatisering van de Ziekwet en de voorgenomen introductie van vormen van marktwerking in de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (zogeheten 'parallele privatisering'),¹¹ de plannen met betrekking tot de ziektekostenverzekeringen¹² en de op termijn voorgestelde afschaffing van een wettelijke nabestaandenregeling (thans de AWW).

Keuzevragen

Bovendien heeft de oudedagsvoorziening te maken met specifieke uitdagingen als gevolg van demografische ontwikkelingen. Door ontgroening en 'dubbele vergrijzing' komt het financiële draagvlak van de basisoudedagsvoorziening en daarmee de intergenerationele solidariteit onder druk te staan (zie ook Kuné 1994). Tevens is in het bijzonder op dit terrein sprake van een behoefte aan meer mogelijkheden voor individuele keuzevrijheid en dus ruimte voor een pluriforme invulling van sociale-zekerheidswensen. Met betrekking tot de oudedagsvoorziening doen zich dus diverse maatschappelijke vraagstukken voor. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft enkele keuzevragen geformuleerd die met betrekking tot de financiering van de oudedagsvoorziening op de lange termijn beantwoording behoeven (WRR 1993: 173-174).

In de *eerste* plaats is er de keuze tussen individueel en collectief; de houdbaarheid van de financiering van de oudedagsvoorziening vraagt een herijking van de gewichten van de collectieve, de semi-collectieve en de individuele verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening. Hierbij is dus de verhouding tussen de drie lagen of trappen van het pensioengebouw aan de orde.

In de *tweede* plaats gaat het om de keuze tussen intergenerationele en intragenerationele solidariteit; het betreft de vraag in hoeverre de zogeheten 'baby boom'-generatie in grotere mate dan ouderen nu doen, zelf zorg zal moeten dragen voor de eigen oudedagsvoorziening. Hierbij gaat het dus om de financieringswijze van de AOW en de daaraan verbonden lastenverdeling.

In de *derde* plaats betreft het de vraag hoe de toenemende besparingen voor de oudedagsvoorziening kunnen worden aangewend. Dit heeft betrekking op de onderscheiden financieringstechniek van enerzijds de AOW (omslagfinanciering) en de niet-wettelijke regelingen (kapitaaldekking en dus reservevorming).

Bepaalde aspecten van deze uitdagingen worden in het navolgende verder uitgewerkt. Daarbij zal worden ingegaan op de vele voorstellen die worden

¹¹ Zie de bijdrage van D. de Wolff.

¹² Zie de bijdrage van M. Boumans.

gelanceerd ten aanzien van zowel de AOW als de aanvullende pensioenregelingen en die (kunnen) leiden tot privatisering dan wel decollectivering van de oudedagsvoorziening.

De AOW nader beschouwd

Het regeerakkoord van het kabinet-Kok bevat diverse voornemens ten aanzien van de AOW, waarbij ervan wordt uitgegaan dat deze regeling ook op de lange termijn *als basispensioen* blijft gewaarborgd. Zo wil het kabinet de nettokoppeling slechts ten dele toepassen. Tevens had het kabinet bij zijn aantreden het voornemen om met ingang van 1 januari 1996 voor nieuwe gevallen de AOW-toeslag voor de partner jonger dan 65 jaar ook afhankelijk te maken van het inkomen van de AOW-gerechtigde zelf.¹³ Voorts wil het kabinet bij de in 1996 af te ronden bezinning op de verdere toekomst van de sociale zekerheid tevens bezien hoe het draagvlak voor de financiering van de AOW in de toekomst kan worden versterkt. Daarbij zullen het rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (commissie-Drees) en het reeds genoemde rapport *Ouderen voor ouderen* van de WRR worden betrokken; beide bevatten voorstellen om de AOW-bekostigingsproblematiek als gevolg van de vergrijzing op te vangen.

De vele in het recente verleden geformuleerde voorstellen om te anticiperen op de te verwachten AOW-kostenstijging – inclusief de aanbevelingen van de commissie-Drees en de WRR – beperken zich tot enkele aangrijpingspunten voor privatisering. Gebruik makend van de door Van den Heuvel gebezigde termen gaat het om de uitkeringsvoorwaarden, de prestaties en de financiering. Wat de aanscherping van de *uitkeringsvoorwaarden* betreft is dan voornamelijk het optrekken van de AOW-gerechtigde leeftijd aan de orde.¹⁴ Opgemerkt zij dat deze gedachte ook te maken heeft met zowel de prestatie- als de inkomstenkant. In verband met de *uitkeringshoogte* kan worden gewezen op de volgende voorstellen in de beleidsdiscussie: volledige individualisering (in het algemeen: de facto verlaging van de AOW-uitkering voor alleenstaanden);¹⁵

¹³ Begin 1995 heeft het kabinet kenbaar gemaakt van dit voornemen af te zien en dit te vervangen door enkele andere maatregelen, te weten: het behandelen van samenwonende bloedverwanten als partners, intensivering van fraudebestrijding en beperking van de overlijdensuitkering tot exact twee maanden (Tweede Kamer 1994-95).

¹⁴ Zo pleit het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) voor het op termijn geleidelijk optrekken van de AOW-gerechtigde leeftijd naar bijvoorbeeld 66 of 67 jaar (VNO 1994: 14).

¹⁵ De commissie-Drees pleitte voor een gefaseerde volledige *individualisering* van de AOW-uitkering, dit wil zeggen een uniforme uitkering voor alle AOW-gerechtigden ongeacht de leefsituatie ter hoogte van 50 procent van het minimumloon. Dit impliceert een forse verlaging van de AOW-uitkering voor alleenstaanden (thans 70 procent minimumloon).

verlaging van de uitkering als zodanig (bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen van de hoogte van het minimumloon), inkomensafhankelijke partnertoeslag dan wel geleidelijke afschaffing op termijn (rond 2010) van de partnertoeslag in de AOW.¹⁶ Tot deze categorie behoort ook een ingrijpen in de koppelingssystematiek, hetzij rechtstreeks door bevrozing, hetzij indirect door uitholling van de aanpassingsfactor.¹⁷ Ten aanzien van de AOW-financiering worden ook velerlei voorstellen geformuleerd, zoals: verbreding van de heffingsgrondslag-AOW door premieheffing-AOW over aanvullende pensioenen (Van Zijl 1994, Verbon 1994), geleidelijke overgang van het omslagstelsel naar financiering op basis van kapitaaldekking (Nelissen 1994), oprichting van een schommel- of egalisatiefonds,¹⁸ fiscalisering van de AOW¹⁹ en ten slotte een alternatieve heffingsgrondslag. Terzijde kan worden opgemerkt dat veel voorstellen betreffende de financiering van de AOW ook worden geplaatst in het brede kader van de volksverzekeringen, zoals het voorstel tot verbreding van de premieheffing volksverzekeringen over de tweede en eventueel de derde belasting-schijf (FNV 1994: 31-32). Ook de zogeheten *Bouwstenennotitie* van juni 1994 van de toenmalige staatssecretaris van Financiën bevat een baaierd van alternatieve financieringsstructuren voor de volksverzekeringen²⁰ (Ministerie van Financiën 1994).

Andere voorstellen

Theoretisch zijn nog andere maatregelen denkbaar die raken aan meerdere, andere stelselkenmerken van de AOW als sociale verzekering (zie ook: Breunse 1995), zoals de kring van verzekerden (bijvoorbeeld het beëindigen dan

¹⁶ Zoals voorgesteld door de commissie-Drees.

¹⁷ De indexering van de AOW-uitkering krijgt thans vorm via de koppeling aan het minimumloon.

¹⁸ Dit voorstel wordt gesteund door de FNV (FNV 1994:35).

¹⁹ Fiscalisering impliceert financiering van de uitkeringen via de algemene middelen waarbij de premiegelden als directe of indirecte belastingen worden opgebracht (Stevens 1994). In feite impliceert deze fiscalisering de opheffing van de huidige vrijstelling van 65-plussers voor de premieheffing-AOW.

²⁰ Ministerie van Financiën, *Bouwstenennotitie* (1994).

Een eerste categorie denkbare maatregelen betreft een uitbreiding van de premieheffingsgrondslag via premieheffing over de belastingvrije som, een verlegging van de premiegrens naar het einde van de tweede schijf, een hogere premie-inkomsgrens en een verlenging van de eerste schijf. Een tweede categorie heeft betrekking op de uitbreiding van de kring van premiebetalenden via premieheffing voor senioren voor alle volksverzekeringen, een integrale premieheffing (één premie ter financiering van alle volksverzekeringen), en invoering van een nominale premie voor alle volksverzekeringen. Ten slotte wordt ook financiering uit andere bronnen (werkgeversbijdragen op basis van loonsomheffing) genoemd.

wel wijzigen van het volksverzekeringskarakter), de uitkeringsvoorwaarden (bijvoorbeeld het verscherpen van de eisen met betrekking tot de verzekeringsduur) en het solidariteitskarakter van de AOW (bijvoorbeeld het inkomensafhankelijk maken van de uitkering als zodanig). Uitgaande van het regeerakkoord en van het maatschappelijke draagvlak voor de huidige AOW lijken dergelijke *denkpistes* voor het actuele beleid thans niet relevant.

De voorstellen en denkbare maatregelen met betrekking tot de AOW kunnen in de eerste plaats *op zich* worden beschouwd. Wat het koppelingsbeleid betreft laat zich bijvoorbeeld de vraag stellen hoe het door het kabinet-Kok voorgenomen beleid zich verhoudt tot het uitgangspunt van het waarborgen van de AOW als basispensioen.²¹ Het ondertussen ingetrokken voornemen om de partnertoeslag afhankelijk te maken van het inkomen van de AOW-gerechtigde zou door het toenemend belang van het behoeftecriterium leiden tot een versterking van het bijstandsachtig karakter van de toeslagregeling. Voorts kon dit voornemen worden gezien als een nieuwe stap op weg naar een wijziging van de AOW-uitkering tot een volledig geïndividualiseerd basispensioen, in die zin dat de uitkeringshoogte los staat van de leefvorm van de AOW-gerechtigde (het al dan niet aanwezig zijn van een partner). Met betrekking tot de verhoging van de AOW-leeftijd kunnen de uitstralingseffecten naar de arbeidsmarkt en naar andere uitkeringsregelingen (bijstand, arbeidsongeschiktheidsregelingen, vut-regelingen) van belang zijn.²² Overigens lijkt de huidige situatie op de arbeidsmarkt prohibitief voor een verhoging van de pensioenleeftijd. Voorts is van belang dat de feitelijke uittredingsleeftijd overal in West-Europa een sterk dalende tendens vertoont, een ontwikkeling die zich nauwelijks door overheidsbeleid laat bijstellen (Casey 1991, Trommel 1994). Wat ten slotte de mogelijke financiering op basis van kapitaaldekking betreft dient te worden gewezen op de macro-economische effecten, zoals een toename van het nationale spaaroverschot.

Sluipende privatisering van de AOW

Vervolgens kunnen de voorstellen betreffende (privatisering van) de AOW ook worden beschouwd *vanuit hun verhouding tot de aanvullende pensioenregelingen*.²³ Dit heeft dus betrekking op de wederzijdse relatie tussen, dan wel beïnvloeding van, de voornemens ten aanzien van enerzijds de basisoudeledagsvoorziening en anderzijds de aanvullende pensioenregelingen (met andere

²¹ In dit verband kan overigens ook worden gewezen op de beleidssuggestie om in het koppelingsbeleid onderscheid te maken tussen enerzijds de AOW en anderzijds de overige sociale uitkeringen.

²² Gezien de huidige lage arbeidsparticipatie van ouderen overwoog het kabinet-Lubbers III niet de AOW-leeftijd op termijn te verhogen (Tweede Kamer 1992-93).

woorden de verhouding tussen bovenminimale en minimumuitkeringen).

Het (nog meer) inkomensafhankelijk maken van de AOW frustreert de opbouw van aanvullende pensioenregelingen. Enigszins gechargeerd kan worden gesteld dat in dat geval goed gedrag wordt afgestraft. Het ondertussen ingetrokken voornemen van het kabinet-Kok met betrekking tot de partner-toeslag zou leiden tot een zekere ontmoediging van de eigen verantwoordelijkheid (van de potentiële AOW-gerechtigde met een jongere partner).²⁴

Het buiten werking stellen van de indexering van de AOW-uitkering zet de aanvullende pensioenregelingen onder grote druk.²⁵ Uitgaande van de huidige aansluiting tussen AOW-uitkering en aanvullend pensioen (waarbij de AOW als een basispensioen wordt beleefd) ontstaat het risico dat het terugbrengen van de uitkeringshoogte van de wettelijke regeling kan worden gezien als het overlaten van het 'vrijgekomen deel' aan de particuliere dan wel semi-collectieve sfeer, met andere woorden dat de aanvullende pensioenregeling dit gat moet dichtten. Bij een langdurige bevrozing of partiële ont koppeling van de AOW-uitkeringen is er sprake van een relatieve achteruitgang daarvan in het totale inkomensgebouw.²⁶ Bij een blijvende stijging van de lonen en dus van de loongerelateerde pensioenverplichtingen komt op deze wijze het AOW-financieringsprobleem ten laste van de aanvullende pensioenregelingen. Dit proces waarbij het langdurig achterblijven van de AOW-uitkeringen ten opzichte van de algemene loonontwikkeling automatisch wordt gecompenseerd via een verhoging van de opgebouwde aanspraken op grond van aanvullende (eindloongerelateerde) pensioenregelingen wordt ook wel als 'sluipende privatisering' gekwalificeerd. In deze context kunnen pleidooien worden geplaatst voor het 'loskoppelen' van de aanvullende pensioenen van de hoogte van de AOW-uitkering,²⁷ wat een verdwijning van de zogeheten pensioennorm van 70 procent impliceert; meer concreet vindt dit zijn vertaling in de nu reeds merkbare tendens, dan wel sterkere drang, om de franchiseregelingen geheel los te koppelen van de AOW (zie bijvoorbeeld Varkevisser 1992 en Tweede Kamer 1990-91b).

²³ Zie voor een raming van de financieel-economische effecten van Bussel.

²⁴ F. Bolkestein, 'Hoogte inkomen mag niet van invloed zijn op AOW-toeslag', *In: Staatscourant*, 6 december 1994, p. 6.

²⁵ In de loop van de jaren tachtig liep het verschil tussen de bruto-minimumuitkeringen en de gemiddelde brutolonen als gevolg van het stelselmatig niet toepassen van de Wet Aanpassingsmechanismen (halfjaarlijkse netto-nettokoppeling) op van 0 tot 14 procent (SER 1990b).

²⁶ Wanneer de AOW op grond van de netto-nettokoppeling de ontwikkeling van de cao-lonen (exclusief de incidentele loonstijgingen) volgt zal de verhouding tussen de AOW-uitkering en het gemiddelde inkomen op de lange termijn met bijna de helft dalen (Jansweijer 1993).

Ook het voorstel voor heffing van AOW-premie over het inkomen van AOW-gerechtigden kan niet worden beschouwd als een echte oplossing maar als een verplaatsing van het AOW-bekostigingsprobleem. In de praktijk zullen degenen met een aanvullend pensioen deze rekening betalen, wat een effect zal hebben op het treffen van oudedagsvoorzieningen (zie ook VNO 1994: 13). Het heffen van AOW-premie over (een deel van) het aanvullend pensioen van de AOW-gerechtigde kan het afspreken van collectieve aanvullende pensioenregelingen ontmoedigen (zie ook Bruyn-Hundt 1993).

In meer algemene zin doen de beleidsopties betreffende privatisering van (onderdelen van) de oudedagsvoorziening de vraag rijzen hoever de grenzen van de waarborgfunctie van de overheid reiken. Gesteld kan worden dat de AOW-discussie *de kern* raakt van het debat over de rol van de staat en de vrijheid van de burgers, de afweging tussen collectieve zorgplicht en individuele keuze. In dit verband verdient vermelding dat in de Sociale Nota 1995 impliciet wordt aangegeven dat het ouderdomsrisico 'tegen redelijke condities' op individuele basis particulier verzekeraar is (Sociale Nota 1995).

De collectieve aanvullende pensioenregelingen

Wat de aanvullende pensioenregelingen betreft kan privatisering worden opgevat als enerzijds het reduceren van de collectieve elementen daarin en anderzijds het terugtrekken van de overheid op dit terrein (deregulering). In deze richting kunnen diverse tendensen worden waargenomen welke zijn te vatten onder de trefwoorden flexibilisering en individualisering. Het vorige kabinet heeft beide begrippen als volgt omschreven: de term flexibilisering wordt gebruikt waar het er om gaat dat het individu uit meerdere modules binnen de collectieve regeling een meer op zijn eigen wensen en situatie afgestemd pakket kan kiezen (bijvoorbeeld in verband met de pensioenleeftijd); van individualisering is sprake als er meer ruimte komt voor het individu om op vrijwillige basis bovenop zijn (collectieve) pensioenregeling een pensioenvoorziening op te zetten (Tweede Kamer 1993-94a). Hieruit blijkt dat flexibilisering en individualisering onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Oorzaken van de individualisering en de toenemende vraag naar flexibilisering zijn onder meer de toename van deeltijdbanen en flexibele dienstverbanden, de toename van het aantal tweeverdieners en het aantal alleenstaanden, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de mobiliteit op de arbeidsmarkt, het door demotie op latere leeftijd dalen van de pensioengrondslag en

²⁷ Volgens VNO-voorzitter Rinnooy Kan kan het wegvallen van de automatische compensatie van een achterblijvende AOW door de aanvullende pensioenregelingen voorkomen dat het aanvullend pensioen in de lucht komt te hangen boven een 'verschrompelde AOW'.

in zijn algemeenheid de grotere mondigheid en betrokkenheid van werknemers bij hun arbeidsvoorwaarden (SER 1990a: 60-68, Kappelle 1994: 11, Van den Dobbelseen-Bos 1992).

Elementen voor flexibilisering

De beleidsdiscussie over deze tweede trap kan met behulp van de door Van den Heuvel beschreven aangrijpingspunten als volgt in kaart worden gebracht. Een eerste categorie betreft *de inhoud en de financiering* van de regelingen. Deze voorstellen zijn gericht op het aanbrengen van meer flexibiliteit in de aanvullende pensioenregelingen, zodat deze meer op de situatie en de persoonlijke voorkeuren van individuele deelnemers kunnen worden afgestemd, waardoor hun keuzevrijheid wordt vergroot. Meer concreet kan deze flexibiliteit betrekking hebben op de volgende elementen, die elkaar ten dele kunnen overlappen:

- de pensioennorm; bijvoorbeeld door het introduceren van elementen van het opbouwsysteem en van het beschikbare premiesysteem in de gangbare eindloonregelingen (WRR 1993: 158-160) of door een vervanging van laatstgenoemde regelingen door een middelloonstelsel (Lutjens 1989);
- het pensioenpakket; met de wijziging van de PSW per 8 juli 1994 is door het amendement Groenman (Tweede Kamer 1993-94b) de verplichting ontstaan om vanaf het jaar 2000 binnen de pensioenregeling keuzemogelijkheden aan te bieden tussen nabestaandenpensioen en een eerder ingaand of verhoogd ouderdomspensioen. Zo kunnen individuele deelnemers bepaalde onderdelen van een pensioenpakket onderling uitruilen;
- de ingangsdatum; daarbij gaat het om flexibele pensionering (variabele ingangsdata) welke zowel vervroegd als verlaat kan zijn;
- de mate van pensionering; bijvoorbeeld gedeeltelijke pensionering. In dit verband kan ook de vervanging van de (omslaggefinancierde) vut-regelingen door geïndividualiseerde flexibele pensioenregelingen aan de orde zijn.

Ten slotte kan ook worden gewezen op het inkorten van het collectieve traject door het maximeren van de pensioengrondslag of door het verlagen van reeds aanwezige maxima; daarmee kan dan de ruimte worden gecreëerd voor het tot stand brengen van individuele regelingen in aanvulling op het wettelijk en het collectief aanvullend pensioen.

Geleidelijke pensionering

Een tweede categorie betreft *de uitvoering* van de aanvullende pensioenregelingen. Daarbij gaat het om ideeën van marktwerking en concurrentie en om de beleidsdiscussies over de afbakening tussen het domein van pensioenfondsen en dat van verzekeraars, evenals om de verplichtstelling van bedrijfspensioenregelingen en het daarbij behorende dispensatiebeleid.

Het beleid gericht op flexibilisering en individualisering van aanvullende

pensioenregelingen speelt zich af binnen wettelijke kaders. Zoals gezegd is deze wetgeving bedoeld om deelnemers aan de pensioenregelingen bescherming te bieden en om belangentegenstellingen te ordenen. De belangrijkste daarvan zijn de PSW (gericht op de bescherming van pensioenaanspraken), de WTV (gericht op het toezicht op de verzekeraars die een pensioenregeling uitvoeren) en de Wet op de Loonbelasting (Wet LB), wat de fiscale behandeling van pensioenen betreft. De diverse beleidsopties zijn thans onderdeel van meerdere wetgevingstrajecten, die niet altijd onderling op elkaar zijn afgestemd (Kappelle 1994: 12, Rietmulder & Geelen 1995).

De voorstellen tot bevordering van *geleidelijke pensionering* of van flexibel en geleidelijk uittreden, hebben niet alleen betrekking op de zogeheten tweede trap maar ook op de derde trap; daarbij gaat het om individuele oudedagsregelingen (zoals vermogensvorming, rekeningsparen, kapitaalverzekering, individuele pensioenverzekering) en facultatieve regelingen op bedrijfsniveau (bedrijfsspaarregelingen) (Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid 1994). De voorstellen spelen in op het belang dat ouderen, bij het naderen van het afsluiten van hun betaalde loopbaan, de reële mogelijkheid hebben een persoonlijke keuze te maken tussen betaald werk en vrije tijd. Van een keuze is pas reëel sprake als er (geschikte) arbeidsplaatsen voor ouderen zijn en zijzelf nog tot arbeid in staat zijn. Tevens kan een geleidelijke uittreding met een gefaseerde vermindering van arbeidsuren overeenkomen met het feitelijke en gevarieerde proces van veroudering van werkende mensen. Deze vorm van uittreding kan functioneel zijn bij het zoeken naar een optimale balans tussen arbeidslast en draagkracht en kan tevens tegemoet komen aan een eventueel toenemende technische en economische waardevermindering van oudere werkenden (zie ook Hippe 1993, Kohli, Rein, Guillemard & van Gunsteren 1991). Een probleem is de onderlinge afstemming tussen de wettelijke sociale-zekerheidsregelingen, de arbeidsrechtelijke regelingen en de aanvullende pensioenregelingen. Zo kunnen de regels betreffende de samenloop van sociale zekerheid en pensioenuitkeringen het opzetten van flexibele uittredingsregelingen ontmoedigen.²⁸ Ook rijst de vraag of het ontbreken van werknemersverzekeringen na het 65ste jaar verandering behoeft in het perspectief van het bevorderen van geleidelijke pensionering (Trommel 1993).

Uitruil en fiscale normen

Zoals gesteld is er sinds 1994 een verplichting opgenomen in de PSW betreffende *uitruilmogelijkheden* binnen een pensioenpakket. Voor de concrete invulling hiervan zullen nadere beleidsregels worden opgesteld. Vanuit een oogpunt van gelijke behandeling rijst in dit verband de vraag welk uitgangspunt er voor het uitruilen wordt gekozen (zie ook Siegman 1994). Daarbij kan het immers gaan om enerzijds een gelijkwaardigheid van aanspraken, waardoor

een sekse-neutrale uitruil mogelijk wordt gemaakt. Anderzijds kan het gaan om een actuariële gelijkwaardigheid die voor beide geslachten anders uitwerkt, hetgeen ertoe leidt dat voor mannen en vrouwen bij uitruil van pensioenaanspraken verschillende uitkomsten zouden ontstaan. Tot op heden is het toegestaan om verschillende sterftetafels voor mannen en vrouwen te hanteren, hetgeen zijn weerslag vindt in de uiteenlopende pensioenreserves die gevormd worden voor de verschillende geslachten.

In de *fiscale sfeer* (wetgeving en jurisprudentie) zijn er thans beperkingen ten aanzien van de faciëring van geflexibiliseerde en geïndividualiseerde pensioenregelingen (Van Mens 1992). In het algemeen kan worden gesteld dat de fiscus de pensioennorm baseert op wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Daarbij hanteert hij thans als vaste regel dat een oudedagspensioen nooit meer mag bedragen dan 70 procent van het laatste salaris (artikel 11 Wet LB). Bij zogeheten bovenmatigheid komen de loonbelastingfaciliteiten zoals de vrijstelling van de pensioenaanspraak en de premie-aftrek bij de werknemer te vervallen. De fiscale begunstiging mag er immers niet toe leiden dat pensioenvoorzieningen in economisch opzicht als een belastingvrije spaarpot worden gehanteerd (Tweede Kamer 1993-94c). Probleem is dat deze fiscale wetgeving een verdere flexibilisering en individualisering van pensioenregelingen lijkt te belemmeren. Het kan voorkomen dat de pensioennorm wordt overschreden in een aantal specifieke situaties, met name in regelingen met keuzemogelijkheden of met spaarelementen.²⁹

Adviescommissie

In verband met deze problematiek heeft staatssecretaris van Financiën Vermeend een commissie geformeerd die advies gaat uitbrengen over de mogelijkheden om in de fiscale sfeer flexibilisering van pensioen te stimuleren. Als uitgangspunt is aan de commissie een concept initiatiefwetsvoorstel van de toenmalige kamerleden Vermeend en Van Zijl meegegeven.³⁰ De kern daarvan is dat de pensioennorm niet meer wordt bepaald op basis van een pensioenuitkomst, maar op basis van een maximaal pensioenkapitaal, waarbin-

²⁸ Indien bij geleidelijke pensionering het ontvangen van een (pensioen)uitredingsinkomen samenvalt met bijvoorbeeld een WW- of WAO-uitkering voor het deel dat men nog werkte bestaat de mogelijkheid dat het pensioeninkomen wordt gekort op de genoemde sociale uitkeringen.

²⁹ Zo kan het omzetten van een nabestaandenpensioen in een extra ouderdomspensioen een totale pensioenuitkomst opleveren die meer is dan 70 procent van het laatste salaris. Ook is het mogelijk dat waarde-overdracht bij verandering van dienstbetrekking tot een overschrijding van de 70 procent-norm leidt, bijvoorbeeld als de waarde van een regeling met een pensioeningang op 60 jaar wordt ingebracht in een regeling met een pensioen op 65 jaar.

nen een grotere individuele vrijheid bestaat het pensioen vorm te geven. Als norm wordt voorgesteld een totaal aan beschikbaar kapitaal voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen op 60-jarige leeftijd dat op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen toereikend is om levenslang een ouderdomspensioen met bijbehorend nabestaandenpensioen te kunnen uitkeren van ten hoogste 70 procent van de pensioengrondslag. Het ouderdomspensioen mag niet eerder ingaan dan op 58-jarige leeftijd; vóór deze leeftijd bestaat wel de mogelijkheid om in deeltijd met pensioen te gaan. Bovenstaand voorstel bevat positieve elementen om in de fiscale sfeer aan te sluiten op maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en flexibilisering. Daarenboven kan het door de deeltijdformule een stimulans betekenen voor herverdeling van arbeid. Ook kan hiermee een vervanging van een werknemer meer geleidelijk geschieden.

Afbakeningscriteria

Voorts worden ook voorstellen tot aanpassing dan wel *versoepeling van de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf* geformuleerd gericht op het creëren van meer mogelijkheden en het wegnemen van belemmeringen voor flexibilisering en individualisering van pensioenregelingen. Meer concreet heeft dit betrekking op de afbakening van de regelingen welke al dan niet door pensioenfondsen mogen worden uitgevoerd. Zoals gezegd zijn pensioenfondsen vrijgesteld van de strengere, voor de particuliere verzekeraars geldende bepalingen van de WTV onder de voorwaarde dat zij uitsluitend werkzaam zijn op een duidelijk afgebakend terrein, te weten dat van de collectieve pensioenvoorzieningen in het kader van bedrijf of beroep. Om de basissolidariteit te bewaren, mogen de door pensioenfondsen aangeboden keuzemogelijkheden niet een puur individueel karakter krijgen en moet de flexibilisering van de door hen uitgevoerde regelingen onderdeel zijn van de pensioentoezegging. In de huidige situatie mogen deze fondsen slechts regelingen uitvoeren die volgens voorschriften van de Verzekeringskamer voor minstens de helft worden betaald door de werkgever. In de pensioenpraktijk lijkt dit procentuele criterium flexibilisering en individualisering bij de collectieve aanvullende pensioenregelingen uitgevoerd door pensioenfondsen af te remmen. Het kabinet heeft aan enkele instanties gevraagd te reageren op het voorstel om een ander afbakeningscriterium te formuleren (Brief 1994). De nieuwe afbakening van het werkkerrein van pensioenfondsen en verzekeraars kan ertoe leiden dat er meer mogelijkheden ontstaan om ook binnen collectieve pensioenregelingen meer in de individuele behoeften en wensen van de deelnemers te voorzien en dat pensioenfondsen meer vrijheid krijgen om dergelijke producten aan te bieden.

³⁰ Zie voor een kritisch commentaar Stevens 1994b.

Overigens houdt de afbakeningsproblematiek ook verband met de discussie over het verbeteren van de marktwerking in de pensioensector. Deze heeft in feite betrekking op de verplichtstelling van bedrijfspensioenregelingen. Vastgesteld kan worden dat vanuit bepaalde maatschappelijke en politieke groeperingen om economische en juridische redenen (marktwerking) de laatste jaren de roep steeds sterker wordt om het verplichtende karakter van deze pensioenregelingen ter discussie te stellen. Sommigen pleiten voor een minder strak verplichtstellingsbeleid, waardoor de bewegingsvrijheid op ondernemingsniveau groter kan worden (Verheij 1994). Anderen, zoals de particuliere verzekeraars, ijveren voor een gelijkwaardige concurrentiepositie ten opzichte van de pensioenfondsen, hetgeen consequenties heeft voor de huidige voordelen van de pensioenfondsen en voor de Wet BPF. In de zienswijze van de verzekeraars moeten in de plaats van de huidige 'gedwongen winkelnering' individuele ondernemingen de vrijheid hebben hun pensioenregeling onder te brengen waar ze dat willen, hetzij bij een pensioenfonds hetzij bij een verzekeraar.

Verder verdient vermelding dat er een relatie is tussen enerzijds de afbakeningsdiscussie en anderzijds het vraagstuk van de marktwerking. Naarmate de afbakening van het werkterrein tussen pensioenfondsen en verzekeraars een strakkere invulling krijgt ten opzichte van het huidige regime en het domein van pensioenfondsen wordt ingeperkt, zal er meer vrijheid zijn voor werkgevers en hun personeel die onder een verplichtgestelde bedrijfspensioenregeling vallen om een verzekeraar te kiezen voor het uitvoeren van een aantal flexibele en individuele pensioenprodukten. Tegenover een versterking van de marktwerking als gevolg van een minder vergaand verplichtstellingsregime staat echter een beperking van de marktwerking omdat pensioenfondsen een aantal pensioenprodukten niet langer mogen aanbieden, ook al passen deze binnen het raam van de pensioenregeling.

De grenzen van flexibilisering en individualisering

Deze grenzen worden – naast de wettelijke kaders – gevormd door de maatschappelijk wenselijk geachte mate van solidariteit. De voor de huidige tijdgeest kenmerkende tendens tot flexibilisering en individualisering stuit hier op een van de wezenskenmerken van de collectieve pensioenregelingen, te weten de onderlinge, subsidiërende solidariteit. Deze maatschappelijk nog steeds gewenste solidariteit vormt als het ware de 'natuurlijke grens' voor flexibilisering en individualisering. Zo zal beëindiging van de verplichte bedrijfspensioenregelingen kunnen leiden tot een mogelijke uitbreiding van de zogeheten 'witte vlek'³¹ en tot een beëindiging van de in de zogeheten doorsnee-premies tot uitdrukking komende solidariteit tussen gunstige en minder gunstige risico's alsmede tussen ondernemingen met een relatief oud of jong personeelsbestand – hetgeen nadelig kan zijn voor de arbeidsmarktpositie van werknemers met een verhoogd invaliditeitsrisico en van oudere werknemers.

Daarnaast kunnen flexibilisering en individualisering leiden tot een versplintering van het financiële draagvlak van aanvullende pensioenregelingen. Vastgesteld moet worden dat het verzekeren van een goed pensioen een substantieel verzekeringsdraagvlak noodzakelijk maakt, hetgeen in de praktijk wordt bereikt door de creatie van collectieve voorzieningen op basis van een deelnemingsplicht, door het professioneel beheer van pensioengelden en door het benutten van schaalvoordelen. Kunnen flexibilisering en individualisering deze objectieve voordelen van collectieve regelingen in het geding brengen, dan dient eerst ten slotte te worden bedacht dat zij ook vergaande consequenties kunnen hebben voor de verzekeringsmogelijkheden van individuele werknemers met minder goede risico's; deze consequenties kunnen uiteenlopen van onverzekerbaarheid tot een hogere premielast dan wel een lager pensioen (SER 1990a: 70-75).

Solidariteitselementen

Het komt er dan ook op aan de balans te vinden tussen enerzijds het in essentie handhaven van de specifieke solidariteit van de huidige aanvullende pensioenregelingen en anderzijds het creëren van meer ruimte voor regelingen waarin de individuele verantwoordelijkheid centraal staat (CNV 1993, NCW 1993). Immers, wil men in het pensioenbeleid alleen ruimte bieden voor een individuele regeling, dan zal dit ten koste moeten gaan van de collectieve kenmerken van de regeling, en zal de collectieve regeling worden uitgedund. Een belangrijke afweging is dan welke mate van solidariteit blijft bestaan ofwel wat wordt overgeheveld van de collectieve naar de individuele regeling (Van der Vinne 1994). Evenwel is het ook mogelijk dat de solidariteitselementen worden gehandhaafd bij flexibilisering binnen een collectieve aanvullende pensioenregeling; dan wordt de solidariteit binnen verschillende groepen van deelnemers vorm gegeven en niet meer over het deelnemersbestand als totaal.

Balans

Op het terrein van de ouderdomsvoorziening is reeds een belangrijke plaats ingeruimd voor niet-wettelijke regelingen zoals de collectieve aanvullende pensioenregelingen en individuele privaatrechtelijke arrangementen. Uit het voorgaande is gebleken dat een uitbreiding daarvan een beleidsoptie is voor de toekomstige inrichting van de oudedagsvoorziening. Deze privatisering laat zich enigszins beschrijven en analyseren aan de hand van de door Van den Heuvel aangereikte termen en aangrijpingspunten. De in de beleidsdiscussie

³¹ Opgemerkt zij dat het ontbreken van een pensioenvoorziening in een deel van het bedrijfsleven (circa 6 procent van alle werknemers) mede komt doordat startende ondernemingen veelal nog geen pensioenregeling kennen (Pensioenkamer 1989, Pommer 1990, Grubben 1994).

spelende voorstellen ten aanzien van de AOW en de collectieve aanvullende pensioenregelingen hebben vooral betrekking op vier van de vijf onderscheiden aangrijpingspunten voor privatisering, te weten: de prestaties, de financiering,³² de regelgeving³³ en de uitvoering. Ook de personenkring kan als een aangrijpingspunt voor privatisering fungeren, in die zin dat striktere toetredingscriteria kunnen leiden tot het beperken van de reikwijdte en het uitsluiten van het gebruik van een voorziening in vergelijking met vroeger (bijvoorbeeld door een verhoging van de AOW-leeftijd).

Beleidsrichting

Niettemin dient onderscheid te worden gemaakt tussen de AOW en de collectieve aanvullende pensioenregelingen. Grosso modo kan worden gesteld dat de op privatisering van de AOW gerichte beleidssuggesties vooral betrekking hebben op de prestaties en de uitkeringsvoorwaarden. Als gevolg van het achterblijven van de AOW-uitkeringen bij de algemene welvaartsontwikkeling is thans hooguit sprake van sluipende privatisering; uitgaande van de beleidsdiscussie is evenwel een verdergaande mate van privatisering niet uit te sluiten. Ook ten aanzien van de financiering van de basisoudedagsvoorziening zijn velerlei maatregelen voorgesteld, doch deze kunnen veeleer worden beschouwd als elementen om de AOW als een op solidariteit gebaseerde sociale verzekering te handhaven en om aldus een mogelijke verdergaande privatisering tegen te gaan. Wel hebben bepaalde van deze inkomstenmaatregelen grote invloed op de andere trappen van de oudedagsvoorziening en zijn ze daarom in dit kader van belang.

Wat de collectieve aanvullende pensioenregelingen voor werknemers in het bedrijfsleven betreft is ook in zekere zin privatisering te verwachten, als gevolg van het wegvallen dan wel wijzigen van collectieve elementen daarin. Privatisering heeft hier voornamelijk betrekking op uitvoering (concurrentie en marktwerking) en financiering (meer individuele premiestelling).

'Voordelen' van privatisering

Gesteld kan worden dat de meer in het algemeen geldende motieven tot privatisering van de sociale zekerheid ook een rol spelen op het terrein van de oudedagsvoorziening. Deze motieven hebben betrekking op het ombuigen en terugdringen van de collectieve lasten, het tegemoetkomen aan de kritiek op

³² Volgens Van den Heuvel is van privatisering van de financiering in het algemeen sprake als het karakter van de te betalen premie verandert van een bestemmingsbelasting naar een (echte) premie. In dit artikel wordt onder een en ander begrepen dat de premieheffing in grotere mate op het individuele risico wordt toegesneden.

³³ In dit artikel wordt hieronder begrepen het verminderen van regelgeving dan wel het vervangen van publiekrechtelijke door civielrechtelijke regelgeving.

de rol van de overheid ten aanzien van de inkomensgarantie-doelstelling van de sociale zekerheid (de overheid als een onbetrouwbare contractpartner), de pleidooien voor meer concurrentie en marktwerking, en tenslotte het groeiende belang van de consumentensoevereiniteit. De gehele sociale zekerheid overziende zou ik willen stellen dat laatstgenoemde motieven in het bijzonder op het terrein van de oudedagsvoorziening wel degelijk een rol kunnen gaan spelen.

Als een ander 'voordeel' van privatisering kan worden vermeld dat een particulier arrangement is gebaseerd op een contractuele regeling, waarbij – anders dan de overheid – een verzekeraar (behoudens ontsnappingsclausules) rechtens doorgaans niet in een lopende uitkering kan ingrijpen. In die zin zou privatisering in zeker opzicht kunnen worden beschouwd als een middel om de wettelijke waarborg te verminderen zonder die waarborg als zodanig teveel geweld aan te doen, namelijk door individuen meer mogelijkheden te geven aan die waarborg een eigen invulling te geven (Riphagen 1994: 395). Evenwel kan daar tegenover in algemene zin worden gesteld dat privatisering van de publieke sociale zekerheid een versmalling van het financiële draagvlak en van de solidariteit zal meebrengen (Noordam 1994).

Maatschappelijk aanvaardbare oplossing

De *marges* voor privatisering van de basisoudedagsvoorziening zijn evenwel vooralsnog smal. Aangezien vele toekomstige ouderen straks alleen van een AOW-uitkering moeten rondkomen (zoals werknemers met een laag inkomen, vrouwen met een beperkt arbeidsverleden, de huidige werklozen en arbeidsongeschikten die geen aanvullend pensioen opbouwen) lijkt het in algemene zin wenselijk te blijven uitgaan van een adequaat basispensioen van rechtswege.

Voorts zijn bij een mogelijke privatisering van (onderdelen van) de AOW de ontwikkelingen in de zogeheten tweede en derde trap van belang. Wat de collectieve aanvullende regelingen betreft kan worden gewezen op de in het recente verleden getroffen maatregelen ter beperking van pensioenverlies als gevolg van de pensioenbreuk. Ook zullen maatschappelijk aanvaardbare oplossingen moeten worden gevonden ter voorkoming dan wel beperking van fenomenen als risicoselectie. Speciale aandacht verdient in dit kader de pensioensituatie van degenen die werken in flexibele arbeidsrelaties. Wat de individuele regelingen betreft kan – analoog aan het reeds vermelde uit de Sociale Nota 1995 – worden gesteld dat uitgaande van een wettelijke basisvoorziening, het ouderdomsrisico in het algemeen op individueel niveau is te verzekeren. Uiteraard is een en ander mede afhankelijk van de inkomenspositie van de betrokkenen. In dit verband verdient vermelding dat zich het probleem kan voordoen dat de wenselijkheid of de noodzaak van een aanvullende verzekering niet (tijdig) wordt onderkend. In het bijzonder bij jongeren voor wie

de pensioeneringsdatum nog veraf ligt, kan sprake zijn van een beperkte risicoperceptie.

Maatschappelijke gevoeligheid

Het door Van den Heuvel noodzakelijk geachte 'fundamenteel privatiseringsdebat dat èn voldoende breed is èn voldoende diepgang heeft', is ook op zijn plaats wat de oudedagsvoorziening betreft, maar is echter van een andere inhoud en orde dan op het terrein van de loondervingsverzekeringen. Ten aanzien van de aanvullende pensioenregelingen dient dit debat in de eerste plaats te worden gevoerd in het kader van de trend tot flexibilisering en individualisering.

Gezien de aard van het gedekte risico is voorts een lange-termijnplanning hier noodzakelijk. In dit verband is van belang dat het ouderdomsrisico betrekking heeft op een toekomstige voorzienbare gebeurtenis en dat de lasten op voorhand actuarieel kunnen worden geschat.

Om de uitbouw en ontwikkeling van aanvullende pensioenregelingen te stimuleren, is het wel noodzakelijk om een bepaalde mate van zekerheid ten aanzien van de basisoudedagsvoorziening te bieden. De betrokkenen dienen te kunnen vertrouwen op continuïteit van de sociale-zekerheidsuitkeringen. Duidelijkheid over de AOW is noodzakelijk voor een stabiele financiering van de aanvullende pensioenregelingen.

Per slot van rekening zijn de marges voor beleidswijzigingen op dit terrein bijzonder smal, mede als gevolg van demografische ontwikkelingen, economische onzekerheden, mogelijke ingrepen in de belendende uittreddingsregelingen (zie ook: SCP 1994), en – last but not least – de maatschappelijke gevoeligheid en de politiek-electorale geladenheid (zie de recente opkomst van de ouderenpartijen in Nederland³⁴ en de pensioenstrijd in Italië) alsmede de korte-termijnonoriëntatie van de politiek.

Arnold Devreese is wetenschappelijk medewerker bij de Directie Sociale Zaken van de Sociaal-Economische Raad en is tevens secretaris van de Pensioencommissie van de SER

³⁴ Overigens is het in dit verband op zijn minst frappant dat in Nederland juist het CDA in de loop van 1994 zo hard werd aangevallen over haar AOW-plannen, terwijl haar voorstellen nog relatief mild zijn in vergelijking met de plannen van de andere grote partijen en in vergelijking met de voornemens van het kabinet-Kok.

Literatuur

- BERGHMAN, J. (1986), De onzichtbare sociale zekerheid, Deventer
- BOD, Th. (1994), Het pensioenbegrip, Zwolle
- BOUWENS, W.H.A.C.M. e.a. (1994), Sociaal recht: de grenzen verkend (De Leede-bundel), Zwolle
- BREUNESSE, E.A. (1995), Visie op pensioenen in de 21e eeuw, Woerden
- BRIEF d.d. 9 november 1994 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de minister van Financiën aan de organisaties van pensioenuitvoeringsorganen, OPF, VB en het Verbond van Verzekeraars, alsmede aan de Stichting van de Arbeid.
- BRUYN-HUNDT, M. (1993), Ouderen voor ouderen?, *In: Pensioen Advies*, december 1993, p. 22-24.
- BUSSEL, G.M.M. van & G. VELUWENKAMP (1994), Bezuinigingen op de AOW. Financiële verkenning van de gevolgen voor aanvullende pensioenregelingen door bezuinigingen op de AOW, Coopers & Lybrand, Utrecht
- CASEY, B. (1991), Redundancy and early retirement: the interaction of public and private policy in Britain, Germany and the U.S.A., London
- CNV (1993), Zicht op pensioen, Utrecht, p. 19-20
- COMMISSIE FINANCIERING OUDEDAGSVORZIENING (1987), Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst, Den Haag
- COUSY, H. e.a. (1994), Aanvullende sociale verzekeringen in internationaal perspectief: nieuwe evoluties en uitdagingen, Brugge
- DEVREESE, A. (1989), Bovenwettelijke pensioenen in Nederland. Aspecten van de aanvullende pensioenvoorzieningen voor werknemers in Nederland, Tilburg
- DIETVORST, G.J.B. (1994), De drie pijlers van toekomstvoorzieningen en belastingen, Deventer
- DOBDELSTEEN-BOS, G. van den (1992), Flexibilisering van de arbeid en pensioenen, *In: KRAAMWINKEL*, p. 75-86
- DRIESSEN, C.C.H.J. (1992), Op weg naar een wettelijk aanvullend pensioenrecht voor werknemers, *In: KRAAMWINKEL*, p. 11-20
- EMANCIPATIE RAAD (1994), De AOW: pensioen, volksverzekering of sociale voorziening, *In: De Naamloze Vennootschap*, 11 november 1994, p. 257
- ENGBERSEN, G. A.C. HEMERIJCK & W.E. BAKKER (1994), Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten, Amsterdam
- FNV (1994), Sociale zekerheid in beweging, Amsterdam
- GRAAF, L. de (1992), Het pensioenvraagstuk in Nederland: een historische schets, *In: KRAAMWINKEL*, p. 11-20
- GRUBBEN, B.H.G.M. (1994), Inkomen van AOW-ers 1991, *In: Sociaal-economische maandstatistiek*, 1994, 5, p. 7-13
- GUNSTEREN, H. van & M. REIN (1985), The dialectic of public and private pensions, *In: Journal of Social Policy* 1985, 1, p. 129-149
- HIPPE, M. (1993), Uit het Zweed des aanschijns; flexibele pensionering nader beschouwd, Den Haag

- HUIZEN, Ph.H.J.G. van & P.M.C. de LANGE (1994), Pensioenverzekering, Zwolle, p. 4-8
- JANSWEIJER, R.M.A. (1993), Babyboomers met pensioen, *In: Economisch Statistische Berichten*, 21.4.1993, p. 353
- KAPPELLE, H.M. (1994), Flexibilisering van pensioenen, Deventer
- KESSEL, J.G.F.M. van (1994), Pensioenen en sociale zekerheid voor het overheids personeel in een nieuw perspectief, *In: BOUWENS e.a.*, p. 219-234
- KLAUS, J. & P. HOOIJMEIJER (1994), Ouder worden en inkomenszekerheid, *In: Supplement sociaal-economische maandstatistiek*, 1994, 6, p. 12-22
- KOHLI, M., M. REIN, A. GUILLEMARD & H. van GUNSTEREN (1991), Time for retirement. Comparative studies of early exit from labor force, Cambridge
- KRAAMWINKEL, M.M.H., J.J. SCHIPPERS & J.J. SIEGERS, red. (1992), De toekomst van de aanvullende pensioenen, Zwolle
- KUNÉ, J.B. (1994), Jong en oud, nu en later. Enige economische aspecten van veroudering en pensioenvoorzieningen, Deventer
- LUTJENS, E. (1992), Eindloon- of opbouwregeling, *In: KRAAMWINKEL*, p. 43-52
- LUTJENS, E. (1989), Pensioenvoorzieningen voor werknemers; juridische beschouwingen over ouderdomspensioen, Zwolle, p. 28-34, 120-148, 264-292 en 334-362.
- LUTJENS, E. (1994), Privatisering van de pensioenvoorziening, *In: BOUWENS e.a.*, p. 306-310
- MENS, K.L.H. van (1992), Aanvullende pensioenen: de toekomst vanuit fiscaal perspectief, *In: KRAAMWINKEL*, p. 63-74
- MINISTERIE VAN FINANCIËN (1994), Bouwstenennotitie. Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting op weg naar 2000, Den Haag, p. 99-138
- MUFFELS, R.J.A. (1994), Staat de tijd gelijk? Ouderen tussen differentiatie en integratie, Tilburg
- NCW (1993), Pensioen in beweging, Den Haag
- NELISSEN, J.H.M. (1994), Towards a payable pension system; costs and redistributive impact of the current Dutch pension system and three alternatives, Den Haag
- NOORDAM, F.M. (1994), Stand van zaken in de discussie over de publieke sociale zekerheid, *In: W.J.P.M. FASE, e.a., Sociale zekerheid: privaat of publiek?*, Deventer, p. 34.
- PENSIOENKAMER (1989), Pensioenkaart van Nederland, Den Haag
- POMMER, E.J. (1990), Inkomens op leeftijd, Rijswijk
- RIETMULDER, J.W. & P.R.A. GEELLEN (1995), Flexibilisering van pensioenregelingen, *In: Reflector*, 1995, 1, p. 17-21
- RIPHAGEN, J. (1994), Privatisering als opgave en als probleem, *In: BOUWENS e.a.*
- SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 1994, Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP (1994) Rijswijk, p. 18-25 en p. 211-212
- SER (1994), Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid. Terreinverkennde studie over de verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van de sociale zekerheid, Den Haag (voor verdere literatuur wordt verwezen naar de bijlagen 4a en 4c van onderhavige studie)
- SER (1990a), Advies inzake pensioenproblematiek, publikatienr. 90/23, Den Haag
- SER (1990b), Aanpassing minimumloon en social uitkeringen, publikatienr. 90/13, Den Haag, bijlage 8

- SIEGMAN, P.M. (1994), Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in aanvullende pensioenregelingen, Deventer
- SOCIALE NOTA 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 903, nrs. 1-2, p. 113-114
- STEVENS, L.G.M. (1994a), Fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen: een reële beleids optie, *In: Sociaal Maandblad Arbeid*, 1994, 6, p. 332-344, in het bijzonder p. 336-337
- STEVENS, L.G.M. (1994b), Pensioen flexibel geherwaardeerd?, *In: Weekblad Fiscaal Recht*, 25 augustus 1994, p. 1193-1212
- TITMUSS, R.M. (1958), The social division of welfare. Some reflections on the search of equity, *In: Essays on the welfare state*, London, p. 34-55
- TROMMEL, W.A. (1994), Het immuunsysteem Nederland. Enige gedachten over eigentijdse vormen van pensionering, *In: Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1994, p. 142-148
- TROMMEL, W.A. (1993), Eigentijds met pensioen; een beschouwing over flexibele pensionering en arbeidsdeelname in Nederland aan de hand van de Amerikaanse, Zweedse en Japanse voorbeelden, Den Haag
- TULFER, P.M. (1986), Pensioenen, Deventer
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1990-1991 /I, 22 167, nr. 2, p. 22-23 (Aanvullende pensioenen)
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1990-1991 /II, 22 167, nr. 2, p. 44-48
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1992-1993, 21 814, nr. 20, p. 23
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1993-1994 /I, 22 167, nr. 13, p. 2
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1993-1994 /II, 23 123, nr. 28
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1993-1994 /III, 23 046, nr. 9
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1994-1995 /I, 23 929, nr. 2
- TWEEDE KAMER, vergaderjaar 1994-1995 /II, 23 903, nrs. 1-2, p. 113-114
- VARKEVISSER, J. (1992), Problemen in pensioenland, *In: Economisch Statistische Berichten*, 4-11-1992, p. 1074-1078
- VERBON, H.A.A. (1994), Ouderen moeten bijdragen aan instandhouding verzorgingsstaat, *In: Staatscourant*, 24 maart 1994, p. 6
- VERHEIJ, G. (NCW) (1994), Het mijn en dijn in pensioenland, *In: Financieel Dagblad*, 1 augustus 1994
- VINNE, A.H.J. van der (1994), De moderne pensioenregeling, *In: Pensioenbulletin*, oktober 1994, p. 47-52
- VNO (1994), AOW en pensioen. Contouren van een nieuw stelsel, Den Haag
- VOORLOPIGE RAAD VOOR HET OUDERENBELEID (1994), Flexibel en geleidelijk met pensioen. Advies over wenselijkheden en mogelijkheden van pensionering voor en na 65 jaar, Rijswijk
- WESTERVELD, M. (1994), De AOW: eerste verdieping van het Nederlandse gebouw van oudedagsvoorzieningen, *In: Sociaal Maandblad Arbeid*, 1994, nrs. 11-12, p. 598-608
- WORLD BANK (1994), Averting the old age crisis, New York
- WRR (1993), Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid, 's-Gravenhage
- ZIJL, J.P.C.M. van (1994), Hogere inkomens moeten meer gaan bijdragen aan financiering a.o.w., *In: Staatscourant*, 6 december 1994, p. 6-7

Een politiek antwoord op het ministelsel

HENK KRIJNEN

Internationaal gezien is de Nederlandse sociale zekerheid nog altijd een bijzonder stelsel. Het combineert 'basisvoorzieningen' als de bijstand en enkele volksverzekeringen met relatief uitgebreide werknemersverzekeringen en pensioenuitkeringen.

Grote invloed ging uit van het zogeheten Bismarck-model. Eind negentiende eeuw stichtte deze Duitse staatsman verplichte collectieve werknemersverzekeringen, hoofdzakelijk met de bedoeling om de voor economische ontwikkeling benodigde arbeidsrust te scheppen. Hij wilde toentertijd de revolutionaire socialistische beweging de wind uit de zeilen nemen en is daar aardig in geslaagd. Met dit Duitse voorbeeld in het achterhoofd kwam in Nederland stapsgewijs een stelsel van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen tot stand, met als belangrijk kenmerk verplichte premiebetaling door werkgevers en werknemers.

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg dit stelsel een bredere grondslag. De ideeën van Beveridge die tijdens de oorlog een blauwdruk voor een universeel stelsel in het Verenigd Koninkrijk schreef, waren hierbij richtinggevend. Iedereen zou onder het sociale-zekerheidsstelsel moeten vallen (volksverzekering). Deze ideeën ondervonden in ons land grote weerklank en legden de ideologische basis voor een stelsel van volksverzekeringen, zoals de AOW (Algemene Ouderdomswet), AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) en AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet). Ook werden de zogeheten werknemersverzeke-

ringen uitgebreid op onderdelen als de personenkring, risicodekking (in 1949 kwam de Werkloosheidswet tot stand) en uitkeringsrechten.

Zo kwamen naast de werknemersverzekeringen ('Bismarck') de volksverzekeringen tot stand ('Beveridge'). Dit leidde tot een *'dual stelsel'*, dat twee typen uitkeringen combineert, één gebaseerd op 'burgerschap' (de minimumuitkeringen) en één gebaseerd op 'betaalde arbeid' (de bovenminimale uitkeringen). De Nederlandse verzorgingsstaat kent – in tegenstelling tot wat de aanhangers van een ministelsel vaak beweren – in feite niet één maar twee 'harde kernen'. Historisch gesproken gaat de stichting van werknemersverzekeringen zelfs vooraf aan de totstandkoming van de volksverzekeringen.

Het grote voordeel van ons stelsel is dat het probleem waar men in andere landen vaak mee kampt – het incomplete karakter van de sociale zekerheid – hier niet bestaat. Leidende gedachte van de werknemersverzekeringen is het waarborgen van een bepaalde, door arbeid 'verworven', sociale en economische status. Achterliggend doel van de volksverzekeringen is om elke burger een inkomen op het niveau van het 'sociale minimum' te garanderen.

Geheugenverlies

Bij de fervente pleitbezorgers van een 'ministelsel' ontbreekt vaak het besef dat ons stelsel deze historisch gegroeide *twee* harde kernen bezit. Naar hun inzicht moet teruggekeerd worden naar de 'oorsprong' van de sociale zekerheid. Gezien de historische achtergrond van het stelsel ligt die oorsprong niet in een ministelsel. Desalniettemin slagen zij erin om hun boodschap te verkopen als de meest moderne die maar denkbaar is. Meer dan de voorvechters van een breed en collectief stelsel geven zij aan hun voorstellen de glans van vernieuwing, zeker ook omdat zij – in tegenstelling tot het 'conservatieve' kamp – hun fundamentele kritiek op het bestaande stelsel en hun voorstel voor een nieuw stelsel op geraffineerde wijze weten te verbinden met de veelgeprezen noodzaak tot verdergaande 'individualisering'.

Het raffinement zit hem hierin dat op geen enkele wijze de brede invulling van het begrip 'sociale zekerheid' van de hand wordt gewezen, maar dat met veel verve naar voren wordt gebracht dat de verzekering tegen inkomensderving zonder noemenswaardige problemen aan de markt kan worden overgelaten. Hiermee wordt schijnbaar naadloos aangesloten bij de naoorlogse ontwikkeling waarin sociale zekerheid niet alleen een bescherming tegen directe armoede betekende ('verticale solidariteit') maar ook een zekere mate van inkomenscontinuïteit bood ('horizontale solidariteit').¹

Het huidige *collectieve* stelsel draagt – door zijn duale structuur – deze twee vormen van solidariteit in zich. De aantrekkelijkheid van het pleidooi voor een ministelsel bestaat uit de bewering dat het mogelijk is om deze twee vormen van solidariteit volledig te ontvlechten en succesvol in twee gescheiden

domeinen (staat en markt) onder te brengen. Niet alleen de horizontale maar ook de verticale solidariteit lijkt daarmee gered. Wat wil men nog meer?

Zo simpel is het – jammer genoeg – niet. Cruciaal in het huidige stelsel is nu juist de mix van beide typen solidariteit. Wezenlijk is bovendien dat de ‘vermenging’ van deze twee typen solidariteit alleen kon ontstaan op basis van verplichte collectieve regelingen onder de hoede van de overheid. Wie één van de twee pijlers onder het stelsel weghaalt, zorgt er voor dat het hele stelsel instort, zoals we in het navolgende nog zullen zien.

Tegenargumenten

De in deze bundel gepresenteerde analyses leveren sterke argumenten op tegen een ministelsel. Het *hoofdargument*, al kort aangestipt, heeft betrekking op de geringe maatschappelijke steun die een ministelsel kan opwekken. Het bezwaar tegen een ministelsel komt kort gezegd hierop neer: in een breed stelsel worden het altruïsme en de betalingsbereidheid van de burgers gestimuleerd en wordt de solidariteit administratief verankerd. In een ministelsel kalft het maatschappelijk draagvlak voor de beide vormen van solidariteit steeds verder af. Het ‘Rijnlandse model’, met een brede vorm van sociale zekerheid, is gebaseerd op een ‘historische coalitie’ van arbeidersklasse en middengroepen. Wie een ministelsel invoert, maakt een einde aan deze – ook voor de totale samenleving – waardevolle coalitie. Het risico is bovendien groot dat in deze ‘moderne nachtwakerstaat’ allerlei – vaak ook door de huidige economische modernisering ontstane – vormen van sociale tweedeling worden verscherpt. De angst voor ‘Amerikaanse toestanden’ (nu vaak gebruikt als argument pro-ministelsel) wordt juist in dat geval werkelijkheid.

Volgens *Frans van den Heuvel* zal het terugtreden van de overheid op het terrein van de sociale zekerheid zeker afbreuk doen aan de solidariteit. Sommige groepen kunnen zich niet (bij)verzekeren en andere slechts tegen extreem hoge kosten. Duidelijk is tevens dat sommige risico’s – werkloosheid, behoefte en het verzorgen van kinderen – niet via de private markt te verzekeren zijn.

Een *tweede*, ook in deze bundel veelvuldig genoemd, argument is dan ook dat de zogeheten ‘slechte risico’s’ onverzekerd blijven. We zien vormen van

¹ De begrippen horizontaal en verticaal duiden op de verdeling van de bevolking met inkomensklassen: zo houdt verticale solidariteit in dat rijkere solidair zijn met armen; horizontale solidariteit houdt in dat mensen uit een bepaalde inkomensklasse solidair zijn met leden van die klasse die in financiële problemen komen en dat zij deze personen helpen om het oude inkomensniveau (gedeeltelijk) te behouden.

negatieve risico-selectie optreden op de terreinen waar reeds een zekere mate van privatisering heeft plaatsgevonden. (De balans van de privatisering tot nu toe wordt opgemaakt in de laatste vier artikelen in deze bundel.) Kortom, een geprivatiseerd stelsel verzekert alleen die risico's en die risicogroepen die via de markt verzekeraar zijn, en dat zijn ze lang niet allemaal.

Een *derde* argument tegen een ministelsel is dat een sterk geprivatiseerd stelsel in het algemeen duurder en inefficiënter is. De dichting van het WAO-gat maakt dit onomstotelijk duidelijk. Diana de Wolff signaleert dat de hele operatie door efficiencyverlies ten gevolge van de gesplitste verantwoordelijkheid tot hogere premies heeft geleid. Particuliere verzekeraars hebben vaak te forse premies berekend. Van een matigend effect op de lonen is dan ook geen sprake. Bovendien zijn de verzekeringsregelingen voor het WAO-gat bijzonder ingewikkeld geworden. Verzekerden zien door de bomen vaak het bos niet meer.

Het *vierde* tegenargument is van economische aard. Het zogeheten 'Rijnlandse model' blijkt tot een hoger economisch prestatieniveau in staat dan het 'Angelsaksische model'. Deze superioriteit berust op de positieve correlatie tussen een brede verzorgingsstaat en economische ontwikkeling. Dit is geen speculatieve bewering: de Rijnlandse economieën hebben zichzelf 'historisch bewezen'. Een ministelsel daarentegen tast gaandeweg de vitaliteit van de economie aan: de toestand van de Engelse economie toont dit aan. Een uitgebreide verzorgingsstaat heeft een stabiliserend effect op de conjunctuur. Dit komt door de continuïteit van inkomens en consumptieve uitgaven. In de tweede plaats zorgt een hoge collectieve lastendruk niet alleen voor een groot aanbod van publieke voorzieningen, maar geeft hij via deze voorzieningen ook belangrijke impulsen tot vernieuwing van het productieproces en goederen- en dienstenpakketten. In de derde plaats speelt een brede verzorgingsstaat een belangrijke rol in het bestrijden van onaanvaardbaar geachte vormen van sociale ongelijkheid, wat weer goed is voor de stabiliteit en het draagvlak van de economie.

Ook *micro-economisch* kent een breed samengesteld pakket van sociale-zekerheidsarrangementen een aantal voordelen. Het eerste is dat een ruime sociale zekerheid de kwaliteit van de individuele arbeidskracht verbetert en de arbeidsproductiviteit op een hoger niveau houdt. Een tweede voordeel van een dergelijke sociale zekerheid is dat zij de motivatie van de werknemers stimuleert, de arbeidsdiscipline in stand houdt en een lange-termijnorientatie van werknemers bewerkstelligt. Een laatste voordeel ligt in wat *Kees Vendrik* de 'faciliterende rol van de sociale zekerheid' noemt. Met name de bovenminimale zekerheid is daarbij van belang. Door loondervingsverzekeringen zijn bedrijven beter in staat te reorganiseren. Bovendien wordt de arbeidsmobiliteit van werknemers erdoor vergroot, omdat de sociale zekerheid het ontslag- en inkomensrisico afdekt.

Een *vijfde* argument tegen een ministelsel is dat het een resolute breuk betekent met sociale tradities zoals die zich in ons land hebben ontwikkeld, en die zowel cultureel als institutioneel verankerd zijn. Het sociale-zekerheidsstelsel is, zoals wij zagen, een mengvorm van horizontale en verticale solidariteit. Door de behartiging van de horizontale solidariteit aan de markt toe te wijzen, wordt een groot deel van de samenhang van de sociale zekerheid vernietigd.

Terug naar de wortels

Een toonaangevende en meer serieuze bijdrage aan het politieke debat komt van *Kees Schuyt*. Evenals de politieke voorstanders van een ministelsel is deze kenner van de verzorgingsstaat van mening dat aan een forse inkrimping van de sociale zekerheid niet ontkomen kan worden. Als het roer niet drastisch wordt omgegooid zal de huidige verzorgingsstaat naar zijn inzicht ten gronde gaan aan lankmoedigheid.

Schuyt, geen rechtlijnig voorstander van een ministelsel, bepleit een fundamentele keuze tussen twee typen sociale zekerheid. Het ene is een stelsel streng in zijn toelating en controle, maar met 'fatsoenlijke uitkeringsnormen'. Het andere is het huidige stelsel, met een ruime toegang, maar met steeds lagere uitkeringsniveaus. Schuyt kiest uitdrukkelijk voor de eerste vorm. De verzorgingsstaat moet weer terugkeren naar zijn oorspronkelijke bedoelingen: het aanbieden van voorzieningen en het verstrekken van uitkeringen aan mensen die het werkelijk nodig hebben. Hiervoor is een morele legitimatie te vinden die op een groot maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Solidariteit met mensen die buiten eigen schuld in nood verkeren en tot geen enkele vorm van zelfhulp meer in staat zijn, is moreel goed te verdedigen. 'Eigenlijke' en 'oneigenlijke' gevallen moeten bij het verstrekken van sociale-zekerheidsuitkeringen daarom goed worden onderscheiden.

Volgens *Michael Krätke* komt Schuyts voorstel neer op de invoering van een sociaal verantwoord 'ministelsel'. De logische consequentie van Schuyts gedachtengang immers is dat die vormen van sociale zekerheid geëlimineerd moeten worden waar een strenge selectie en controle moeilijk zijn. De nadruk moet komen te liggen op vormen die een dergelijke selectie en controle wél toestaan. Vooral de huidige volksverzekeringen zouden ingekrompen moeten worden, omdat hier de toegangsdrempels het laagst zijn. Een ander gevolg is dat de drempels van de werknemersverzekeringen flink omhoog moeten, terwijl de controles op het sollicitatie- en scholingsgedrag van werklozen (WW) en op de 'arbeidsongeschiktheid' van langdurig zieken en gehandicapten (WAO) flink verscherpt moeten worden. De voorspelling is gewettigd dat de arbeidsmarktkansen van deze groepen hiermee niet zullen verbeteren, zodat het belangrijkste effect dat bereikt zal worden het sneller 'doorvallen' van deze categorie naar de bijstand is.

Hier belanden we in de woorden van Krätke dan in ‘het klassieke rijk van de strenge regels en controles, in het rijk van de vermogens-, inkomens- en gedragstoetsen’. Ook in dit deel van de sociale zekerheid zouden, in de gedachtenlijn van Schuyt, de toegangseisen opgeschroefd moeten worden. Zowel bij de volksverzekeringen als bij de bijstand worden uitkeringsrechten daarmee gekoppeld aan een vernauwd concept van ‘burgerschap’.

Krätke bekritiseert deze gedachtengang principieel. Hij schetst de ingrijpende verandering die zich in de afgelopen eeuw heeft voorgedaan in wat hij betitelt als de ‘morele economie van de sociale zekerheid’. Naast en grotendeels in plaats van de traditionele aalmoesrelatie tussen hulpverlenende instanties en hulpvragende individuen, is een driezijdige verzekeringsrelatie tussen de individuele verzekerde, de verzekeringsorganisatie en de staat komen te staan. Deze is gebaseerd op ‘verworven’ en opgebouwde rechten. Deze vorm van modernisering van de sociale zekerheid heeft zich inmiddels diep geworteld in de waardenoriëntatie in de samenleving en ligt aan de basis van de institutionele vormgeving van het huidige stelsel.

Er is een tweetal gangbare legitimaties voor een beroep op sociale zekerheid ontstaan: enerzijds het criterium van de ‘verworven rechten’ (gekoppeld aan de status van ‘werkende’) en de geldige reden waarom men niet (meer) kan werken (ziekte, ouderdom, invaliditeit, onvrijwillige werkloosheid), anderzijds het criterium van de ‘behoefte’ (het niet in eigen onderhoud kunnen voorzien).

Schuyt nu wil zijn ‘sobere verzorgingsstaat’ baseren op de tweede vorm van legitimatie. Naar de mening van Krätke komen we hiermee van de regen in de drup. Er ontstaat een kluwen van problemen. Twee springen het meest in het oog. Het *eerste* is dat in een dergelijk sociale-zekerheidsregime steeds meer mensen aan een vorm van ‘*means-test*’ (controle op behoefte) worden onderworpen, terwijl daar aan de andere kant geen sluitende definitie voor ontwikkeld kan worden. Krätke vraagt zich af ‘wat eigenlijk het doel is van ‘deze opvoeding met behulp van de geldkraan’? De goede wil van betrokkenen is doorgaans niet voldoende, het gaat erom dat er voldoende handelingsmogelijkheden voorhanden zijn om weer terug te keren op de arbeidsmarkt. Wie voorwaarden stelt en eventueel sancties wil opleggen, zal een gedetailleerd inzicht moeten verwerven in de levensomstandigheden van de uitkeringsontvangers. Om dat mogelijk te maken dient weer een zeer uitgebreide ‘keuringsmachinerie’ rondom elke vorm van uitkering neergezet te worden.

Het *tweede* probleem is minstens zo ernstig. Volgens Krätke zet Schuyt met zijn project om terug te keren naar de ‘oorspronkelijke bedoelingen’ van de sociale zekerheid de toekomst van een brede sociale zekerheid *als zodanig* op het spel. De fixatie op het behoeftecriterium leidt tot een eindeloos – zichzelf versterkend – proces met als belangrijkste kenmerk de noodzaak om steeds verfijndere sociale categorieën te onderscheiden. Op den duur wordt hiermee

de sociale zekerheid meer en meer een sociale voorziening voor de zwakkeren in de samenleving. Grote groepen zullen zich dan van de collectieve sociale zekerheid afwenden als een stelsel dat niet voor hen bedoeld is. De bereidheid tot financiële solidariteit zal daarmee navenant afnemen.

Legitimatie voor de bovenminimale uitkeringen

De legitimatie van elk sociale-zekerheidsstelsel is een probleem. Dit geldt zeker voor de bovenminimale uitkeringen. ‘Alleen het woord ‘boven minimaal’ wekt immers al de suggestie dat het hier gaat om een luxeverschijnsel’, merkt *Pieter Hilhorst* op. In zijn speurtocht naar een bevredigende legitimatie voor de bovenminimale sociale zekerheid onderscheidt Hilhorst drie doelstellingen van de verzorgingsstaat. De eerste is het garanderen van een sociaal minimum voor alle burgers met een verblijfstitel. De tweede is het bieden van gelijke kansen op ontplooiing en de derde is het bevorderen van de kwaliteit van de samenleving door collectieve arrangementen.

De eerste doelstelling legitimeert slechts een ministelsel, terwijl voor de verwezenlijking van de tweede doelstelling – gelijke ontplooiingskansen – de collectieve bovenminimale uitkeringen tegenwoordig juist omstreden zijn. De derde en meest controversiële doelstelling – het vergroten van de kwaliteit van de samenleving – kan in de visie van Hilhorst wel een legitimatie verschaffen voor overheidsbemoeyenis. Uitkeringen die mensen in staat stellen om een bepaalde levenswijze te continueren, zijn niet alleen in het belang van de betrokkenen maar ook van de samenleving als geheel. Deze continuïteit schept een zekere mate van stabiliteit en gemoedsrust.

Probleem echter is dat deze legitimatie niet geheel bestand is tegen sceptis. In een politiek klimaat waarin de aandacht vooral naar de negatieve kanten van uitkeringen uitgaat, kan gesteld worden dat bovenminimale uitkeringen arbeidsparticipatie belemmeren. Dit zou nadelig zijn voor de stabiliteit. Dit mag tot op zekere hoogte zo zijn, maar daar staat tegenover dat een breed stelsel op collectieve basis solidariteit teweeg brengt tussen de verschillende inkomensklassen. Deze solidariteit komt de stabiliteit en welvaart van de samenleving juist weer ten goede. De legitimatiekracht die daarvan uitgaat, weegt zeker op tegen de in de samenleving bestaande, en momenteel door de politiek aangewakkerde, twijfels over de werkbereidheid van uitkeringsgerechtigden.

De maatschappelijke gemoedsrust die door een breed en collectief sociale-zekerheidsstelsel wordt gekweekt, rechtvaardigt overheidsbemoeyenis met de bovenminimale sociale zekerheid. Uiteraard moet gewaakt worden voor het ‘doorschieten’ van deze institutionele solidariteit. Het stelsel moet er met andere woorden ook voor zorgen dat het beroep op de solidariteit niet overspannen wordt. Hilhorst ziet drie methoden om een dergelijke organisatie van

solidariteit acceptabel te maken: het uit voorzorg *niet zichtbaar maken van de kosten* van de bijdrage, het *vermengen van eigenbelang en altruïsme* en tenslotte het *paternalistisch altruïsme*.

In het huidige stelsel is sprake van 'overbelasting' van het laatste solidariteitsmotief. Dit leidt ertoe dat het maatschappelijk draagvlak voor een uitkeringsstelsel voor het sociaal minimum gaandeweg ineenschrompelt. In een goed functionerend stelsel kunnen volgens Hilhorst de andere twee mechanismen om solidariteit tot stand te brengen niet aan de kant worden geschoven. Teveel naïviteit op dit punt is riskant. Een stelsel waarin de uitkeringen uitsluitend terecht komen bij de mensen die het 'echt' nodig hebben en die het 'echt' verdienen, is een illusie; net zozeer als de hoop dat de 'tevreden meerderheid' in dezelfde mate bereid zou blijven om voor de kosten ervan op te draaien.

De brede stelsels van sociale zekerheid konden, zeker in het Nederlandse geval, ontstaan dankzij politieke coalities die de belangen van arbeiders en middengroepen weerspiegelden. Niet zozeer nobele sociale motieven of morele overwegingen lagen daaraan ten grondslag, doorslaggevend was dat alle inkomenscategorieën, ook de middengroepen, er een permanente vorm van sociale zekerheid door verwierven. *Michael Krätke* stelt dat een stelselwijziging die de middenklassen en velen van de beter gesitueerde arbeiders uitsluit van de sociale zekerheid funest is voor het stelsel. Verbreking van deze stilzwijgende 'sociale overeenkomst' kan wel eens een proces van totale erosie op gang brengen.

Een ministelsel noodzaakt tot een aanzienlijk scherpere selectie aan de toegangspoorten. De sociale zekerheid wordt een voorziening voor 'armen' en 'behoeftegen' en krijgt daarmee het negatieve stigma van een gunst. Als het zover komt is de gevreesde erosie van de collectieve sociale zekerheid vrijwel niet meer te voorkomen. Enerzijds komt dit door de te verwachten afname van de betalingsbereidheid van de beterverdienenden. Ronduit fataal is dat mensen die sociale premies betalen daar niets voor terugkrijgen. Anderzijds moeten de burgers die aangewezen zijn op private verzekeringen de premies daarvoor nog wel kunnen opbrengen. Bij volledige privatisering van de bovenminimale uitkeringen zullen toch nog grote groepen bij de overheid aankloppen. Het is onverkooptbaar om deze vorm van sociale zekerheid via belastingheffing uitsluitend door de 'welvarenden' te laten betalen.

De kloof tussen politiek en cultuur

Privatiseringsdrang of niet, in de boezem van de samenleving bestaat nog altijd een ruime voorkeur voor een brede sociale zekerheid. Dit blijkt zonneklaar uit periodieke onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ligt in de culturele en sociaal-politieke traditie deze voorkeur nog steeds

diep verankerd, in de alledaagse politiek is dat allengs minder het geval. Er kan gesproken worden van een grote kloof tussen het politieke en het culturele vertoog over de sociale zekerheid. Paradoxaal genoeg ligt een belangrijke, zo niet de belangrijkste, verklaring hiervoor juist ook op het politieke niveau. De bereidheid tot solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden en tussen hogere en lagere inkomensgroepen is door de politiek in de eerste veertig jaar na de oorlog gekweekt. Het gevolg is dat in Nederland een sterke sociaal-geïnspireerde, op maatschappelijke cohesie gerichte, cultuur bestaat. In deze – de laatste tien à vijftien jaar zwaar op de proef gestelde – cultuur zijn sociaal-christelijke, sociaal-liberale en sociaal-democratische tradities op een voor de sociale zekerheid beslissende wijze samengevloeid. Deze tradities beheersen in gemoderniseerde vorm nog altijd het culturele en het politieke tableau.

Vooraf dit laatste is voor wie zich laat imponeren door het huidige nihilistische klimaat wellicht verrassend. Toch is de kloof tussen de sociale cultuur en de politieke ideologie van de verzorgingsstaat ook zichtbaar in de politiek zelf. Het politieke pleit is dan ook nog lang niet beslecht. De debatten over de sociale zekerheid dragen – ondanks de schijn van het tegendeel – sterk het stempel van onbesliste gevechten. Onder de oppervlakkige consensus over de noodzaak van een verregaande vorm van privatisering gaan sterk conflicterende politieke opties schuil.

Tekenend voor de huidige politieke situatie is dan ook de verlamming in de besluitvorming. De vier grote politieke partijen zitten vooralsnog te sterk gevangen in het apocalyptische vertoog over de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid. Een fundamenteel debat over de moderne grondslagen van een sociale-zekerheidsstelsel blijft op het partijpolitieke niveau dan ook uit.

Doorslaggevend voor deze partijpolitieke bloedeloosheid was de afloop van de beruchte WAO-zomer van 1991. Na op eigen gezag en buiten zijn partij om het groene licht te hebben gegeven voor een forse ingreep in de WAO, stelde Wim Kok zijn partij plechtig een algemeen debat in het vooruitzicht over de toekomst van de sociale zekerheid, een debat waaraan hij leiding zou geven. Dat debat is er nooit gekomen.

Veelzeggend waren ook de ontwikkelingen in het CDA. Brinkmans poging tot het geruisloos doorvoeren van een koerswijziging in de sociale politiek van deze partij leidde zijn politiek Waterloo in. Sindsdien houdt deze partij – klem als zij zit tussen haar harde economische opvattingen en haar sociale aspiraties – zich voornamelijk bezig met het oppoetsen van haar 'sociale imago'. De VVD meent geen debat nodig te hebben. Deze partij volhardt in haar pro-ministelsel-simplisme en spint daar voorlopig nog genoeg politiek garen bij. D66 maakt – zoals altijd – geen keuze en schippert tussen sociaal pragmatisme en omarming van de privatiseringsgedachte. GroenLinks tot slot staart zich blind op de positie van de minima en op de vermeend heilzame werking van een basisinkomen. Een samenhangende visie over minimale en bovenmi-

nimale uitkeringen heeft eigenlijk geen van de partijen.

Onder invloed van allerlei – ook internationale – ontwikkelingen (het wegvallen van de tegenstelling tussen Oost en West, de ‘globalisering’ van de economie, het op gang komen van wereldwijde migratie) is de politiek als het ware op drift geraakt. Korte-termijnsuccessen, als de forse terugdringing van het ziekteverzuim en de verminderde aanspraken op de WAO, wekken de schijn dat de politiek haar doeltreffendheid nog lang niet heeft verloren. De schaduwzijden zijn echter maar al te duidelijk. In werkelijkheid weet iedereen dat bij de WAO sprake is van een verdringingseffect binnen de sociale zekerheid (van de WAO naar de WW en vervolgens naar de bijstand), terwijl door de privatisering van de Ziektewet niet het aantal mensen dat ziek is, is afgenomen maar alleen het aantal mensen dat zich ziek meldt. Ook wordt de ongunstige verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal ‘niet-werkenden’ niet doorbroken, om de eenvoudige reden dat er te weinig nieuwe banen worden gecreëerd.

Tegelijkertijd heeft het nieuwe politieke vertoog een belangrijke invloed gehad, in zoverre dat het idee dat de sociale zekerheid een stelsel is dat op de tocht gezet *kan* worden een geaccepteerde opvatting is geworden. De discussie in de samenleving is daarmee wel veranderd, maar in de ziel van diezelfde samenleving leeft nog steeds een hartstochtelijke voorkeur voor een brede verzorgingsstaat. Het jammerlijke gevolg van deze ‘schizofrenie’ is de afname van de geloofwaardigheid van de politiek: de discrepantie tussen politieke en de sociale werkelijkheid wordt sterker.

De kloof tussen ideologie en beleid

Er is niet alleen een kloof tussen de sociale en de politieke cultuur van de verzorgingsstaat, ook is er een kloof tussen de politieke retoriek over de sociale zekerheid en de feitelijke praktijk, de praktijk van het beleid. Tegen beter weten in zweept de politiek zichzelf als het ware op tot een onhaalbaar prestatieniveau: de privatisering van de sociale zekerheid in 1996. Alle verantwoordelijke politici weten dat het van een dergelijke ingrijpende verandering niet komt, maar zij doen er alles aan om het tegenovergestelde beeld op te hangen. Verwarrend is dat zelfs uitgesproken tegenstanders van verregaande privatisering, zoals die met name te vinden zijn in de PvdA, toch lustig hun deuntje meeblazen in het privatiseringsorkest. Dat hiermee het fnuikende politieke klimaat rondom de sociale zekerheid blijft voortbestaan, nemen zij voorlopig kennelijk op de koop toe. Hoe lang nog?

Keerpunt in het politieke klimaat vormde de publikatie, en met name de wijze van totstandkoming, van het rapport van de commissie-Buurmeijer. De analyses die in dit rapport worden gepresenteerd rechtvaardigen wèl een stevige kritiek op het ‘beheersmatig corporatisme’ van de WAO, maar zij leveren

niet de argumenten voor een resolute versmalling van de grondslag van het totale sociale-zekerheidsstelsel. Buurmeijers commissie betwist niet de houdbaarheid van het brede sociale-zekerheidsprincipe als zodanig.

Op de keper beschouwd heeft de grootste bulk van de kritiek die de laatste jaren is losgebarsten betrekking op de effectiviteit en generositeit van het stelsel en niet op het brede karakter ervan. Het meest verontrustend is dat de politici zich in toenemende mate vervreemden van de beleidspraktijk waarop zij juist zeggen zich te richten. Een goed voorbeeld is de treurgang rond de zogeheten privatisering van de WAO. Het feitelijke WAO-gat is weliswaar nagenoeg gedicht, maar de 'grote privatisering' van de WAO zal door de desinteresse van de kant van de werkgevers en de particuliere verzekeringsmarkt de komende tien jaar maar moeizaam van de grond komen. Intussen wordt wel twijfel gezaaid over de toekomstkansen van een volwaardige, niet op leeftijdsdiscriminatie gebaseerde, verzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Gaat men de kant op van een smallere verzekering tegen arbeidsongeschiktheid (bijvoorbeeld gericht op het verzekeren van het risique professionel) of houdt men een bredere arbeidsongeschiktheidsverzekering in stand (waarbij 'slechts' wordt geprobeerd scherper te scheiden tussen volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid)? De huidige keuringspraktijk – waarbij 'gedeeltelijk arbeidsongeschikten' zonder een aanvaardbare kans op een baan met een grote terugval in hun inkomen worden opgezaald – doet het ergste vermoeden.

De verwachting dat de politiek haar belangrijkste sociale functie, het beschermen van mensen tegen van buiten komend onheil, ook in de nabije toekomst nog zal vervullen, wordt door diezelfde politiek stukje bij beetje op losse schroeven gezet.

Modernisering van het stelsel

We staan hier op een beslissend punt in ons betoog. Een politieke voorkeur voor een breed stelsel van sociale zekerheid op collectieve basis moet zeker niet gezien worden als een liefdesverklaring aan het adres van het *huidige* – relatief nog steeds ruime – stelsel. Op het bestaande stelsel valt veel af te dingen. We kunnen gerust spreken van een stelsel dat in meerdere opzichten niet meer bij de tijd is. Dit anachronisme wordt veroorzaakt door de kloof tussen de sociale zekerheid die het huidige stelsel biedt en het type sociale zekerheid dat in de huidige – en zeker de toekomstige – sociale, economische en culturele praktijk vereist is. De te beantwoorden vraag is: waardoor wordt dit 'anachronisme' gevormd?

Frans Pennings constateert dat de huidige werknemersverzekeringen en pensioenen (een belangrijk deel van de bovenminimale sociale zekerheid) uitgaan van een bepaald type werknemer: iemand die vanaf zijn intrede op de

arbeidsmarkt tot zijn pensioen (of eventueel het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid) full-time en zonder onderbreking werkt. Op deze 'ideaaltypische werknemer' is de bovenminimale sociale zekerheid toegesneden. Voor *dit* type werknemer voorzien de werknemersverzekeringen en pensioenen momenteel in een adequate dekking.

Arbeidspatronen echter die buiten dit standaardpatroon vallen, leiden tot problemen met de sociale-zekerheidsuitkeringen. Vier ontwikkelingen vallen hierbij op. De eerste is het ontstaan van nieuwe typen arbeidsrelaties. Minder mensen zijn in vaste dienst van een onderneming en op steeds grotere schaal wordt gebruik gemaakt van flexibele arbeidskrachten die worden 'ingehuurd'. De tweede verandering is het verbreken van de continuïteit in arbeidsloopbanen. Men rolt geleidelijker in het arbeidsproces, onderbreekt tijdelijk de loopbaan en wil deze doorgaans eerder (en soms ook later) beëindigen. De derde verandering betreft de voortschrijdende noodzaak om op individuele basis zorgtaken te vervullen. Dit hangt sterk samen met de groei van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, maar ook met veranderde zorgvoorkeuren. Mensen willen voor kortere maar ook voor langere periodes zorgverlof opnemen. De vierde ontwikkeling is het groeiende verlangen om zelf te bepalen wanneer men niet (meer) werkt (baaldagen, vervroegde uittreding, flexibele pensionering, scholingsverlof, sabbatsjaar).

Leontine Bijleveld ontrafelt hoe in het sociale-zekerheidsstelsel de heersende 'gender'-verhoudingen worden weerspiegeld. De meeste mannen kunnen terugvallen op de bovenminimale sociale zekerheid, terwijl vrouwen in veel gevallen zijn aangewezen op de minimale sociale zekerheid. Het probleem nu is dat dit model nog steeds het fundament van de huidige sociale zekerheid vormt, terwijl de sociale, economische en culturele werkelijkheid zich in hoog tempo in een andere richting heeft ontwikkeld. Zowel op het culturele (leefvormen, opvattingen) als op het sociale vlak (arbeidspatronen) deden en doen zich grondige veranderingen voor. Zo heeft een *pluralisering van leefvormen* plaatsgevonden. De alleenheerschappij van het 'traditionele' gezin met één kostwinner is doorbroken. Het in groepsverband wonen doet zich in toenemende mate in alle leeftijdsgroepen voor. Het 'kostwinner-thuisblijfster-gezin' omvat nog slechts een minderheid van de huishoudens. Mensen switchen vaker van samenlevingsvorm, door te scheiden maar ook door wisselende keuzes op het relationele vlak. Het behoud van eigen financiële zelfstandigheid staat daarbij steeds vaker voorop.

In de sfeer van de *opvattingen* zijn de veranderingen naar het inzicht van Bijleveld nog ingrijpender. Een grote meerderheid van de bevolking vindt dat individuen recht op betaald werk hebben, onafhankelijk van de levensstijl of woonvorm, terwijl vroeger de notie dat één baan per huishouden genoeg was, overheerste. Een ruime meerderheid is voorstander van gelijke verdeling van betaald werk onder mannen en vrouwen. Op het sociale vlak, in de sfeer van

de arbeid, is eveneens sprake van een grondige transformatie. Deeltijdwerk heeft een hoge vlucht genomen. Flexibele arbeidsrelaties zijn verveelvoudigd: uitzendwerk, oproepcontracten en 'min-max-contracten'.

Het is duidelijk dat de huidige sociale kaart van Nederland binnen enkele decennia een volledig ander aanzien heeft gekregen. Wil het huidige stelsel van sociale zekerheid toekomst hebben, dan is het onontkoombaar dat het zich aan de eisen van de tijd aanpast. Dit vergt een grondige modernisering van de opzet van het stelsel. Het stelsel moet in meer dan één opzicht 'up-to-date' gemaakt worden om maatschappelijke steun te behouden. Een stelsel dat niet op een adequate wijze aansluit bij de arbeidsrealiteit verliest steun.

Eigentijdse grondprincipes

De belangrijkste vraag die beantwoord moet worden, luidt dan ook: op welke grondgedachte kan een modern bovenminimaal sociale-zekerheidsstelsel gebaseerd worden? De volgende drie, onderling samenhangende, uitgangspunten zijn relevant voor een modern stelsel.

Het *eerste* is de noodzaak om een breed stelsel van verzekeringen op collectieve basis te handhaven. Dit uitgangspunt volgt onmiddellijk uit het voorgaande. Wie dit principe laat schieten, geeft vrij baan aan allerlei ongewenste ontwikkelingen waarvan de belangrijkste zijn het vergroten van de sociale ongelijkheid en de erosie van de maatschappelijke steun. Het *tweede* uitgangspunt is het verschaffen van een zekere mate van inkomenscontinuïteit. De onmogelijkheid of het onvermogen om betaalde arbeid te verrichten, is nog altijd de best geaccepteerde legitimatie voor deze vorm van uitkeringen. De relatie met de verrichte arbeid blijft centraal staan. Het *derde* uitgangspunt is dat van de financiële solidariteit tussen hoge en lage inkomensgroepen. De groepen die sterker staan, betalen mee voor de sociale bescherming van de zwakkere groepen.

Maar deze uitgangspunten zijn tegelijkertijd zeer onvolledig. Wie er op verkrampte wijze aan vasthoudt, verdedigt een stelsel dat verouderd is. De geschetste veranderde sociale, culturele en arbeidsverhoudingen dwingen tot een ingrijpende vernieuwing. De kunst is om een modus te vinden voor een stelsel dat recht doet aan zowel de eis van gematigd conservatisme als aan de eis van noodzakelijke modernisering. Als koersbepalend idee voor een modern stelsel grijpen we terug op de *verzekeringsgedachte*. Deze gedachte ligt – naast het criterium van de behoefte – nú al aan de basis van het huidige 'duale stelsel'. Beide uitgangspunten, dus ook de verzekeringsgedachte, zijn 'oorspronkelijke' principes.

De verzekeringsgedachte kan kernachtig als volgt worden omschreven: een particuliere kring van verzekerden besluit om op basis van vrijwilligheid een verzekeringsfonds te stichten dat hen dekt tegen een bepaald – vooraf

afgesproken – risico en waarbij de mate van risicodekking afhankelijk is van de hoogte van de opgebrachte premies. Wat de verzekeringsgedachte voorts exact moet inhouden, is niet bepaald. Zo dwingt de verzekeringsgedachte niet per se tot een bepaald type verzekering of regeling. Voordeel van de verzekeringsgedachte is echter dat deze tot een belangrijke consistentie van het stelsel dwingt: mensen die premies betaald hebben, hebben – onder bepaalde maar niet al te exclusieve – voorwaarden recht op uitkering. Die voorwaarden hebben enerzijds betrekking op de perioden dat premie betaald is of gewerkt is en anderzijds op de intrede van het risico. Hoewel in Nederland oorspronkelijk deze elementen ook essentieel waren voor de werknemersverzekeringen, is het denken hierover later in verwarring geraakt. De overheid meent momenteel dat ze alle vrijheid heeft om in te grijpen in uitkeringsvoorwaarden. Deze snel inburgerende gewoonte is evident in strijd met de verzekeringsgedachte.

We hebben bij de introductie van de nieuwe keuringsnormen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering gezien dat de regering de omschrijving van het risico zozeer beperkt dat voor vele werknemers die arbeidsongeschikt zijn geworden en premies hebben betaald, geen adequate verzekering meer bestaat. Dit is het gevolg van beleidsoverwegingen die vreemd zijn aan de verzekeringsgedachte. Ook in de Werkloosheidswet zien we bij de nieuwe referenties een ‘overreactie’. De huidige eisen passen niet meer bij het uitgangspunt dat degene die zich verzekert, mag rekenen op een adequate uitkering.

De verzekeringsgedachte kan dus fungeren als een belangrijke leidraad voor het ontwikkelen van een meer coherente gedachtengang over de opzet van uitkeringen. Aan deze gedachte vreemde elementen uit de regelingen kunnen op deze manier stelselmatig opgespoord en verwijderd worden. Een heldere en meer consequente systeemopbouw heeft belangrijke voordelen, zoals we zien in de Bondsrepubliek, waar de verzekeringsgedachte en veel sterkere traditie heeft dan bij ons. Bij onze oosterburen heeft de discussie over de sociale zekerheid duidelijk een beheerster verloop. Maatregelen zijn in dat land in het algemeen meer overwogen dan bij ons en er bestaat niet een fundamentele onzekerheid over de toekomst van werkelijk elke uitkeringsregeling.

Het verzekeringsidee gaat onmiskenbaar uit van het zwaarwegende belang van betaalde arbeid. Echter, wie net als wij een dubbele functie aan sociale zekerheid toedicht – het garanderen van een inkomen op het bestaansminimum en het verlenen van een redelijke mate van inkomenszekerheid –, kan differentiëren tussen het minimale en het bovenminimale deel. Voor het verwerven van het recht op een basisuitkering is het verricht hebben van betaalde arbeid naar onze mening geen geschikt toelatingscriterium, voor het verwerven van het recht op een ‘bovenminimale’ uitkering is dit echter wel het geval.

Waarom geeft alleen betaalde arbeid recht op collectieve bovenminimale sociale zekerheid? We hebben hier twee argumenten voor. De *eerste* is dat de

rechtvaardiging voor een collectieve organisatie van een belangrijk deel van de bovenminimale sociale zekerheid ligt in het feit dat het om een verzekering tegen inkomensderving gaat. Omdat *dit* risico op de markt niet op een bevredigende wijze verzekerbaar is, worden de polisvoorwaarden door de overheid geformuleerd en afgedwongen. Het *tweede* argument, dat in het verlengde hiervan ligt, heeft betrekking op het verzekeringskarakter. Naar onze indruk passen het verzekeringsprincipe en betaalde arbeid goed bij elkaar. Wie ervoor kiest om zichzelf door betaalde arbeid een bovenminimaal inkomen te verschaffen, zal er vaak de voorkeur aan geven om zich tegen een mogelijk verlies van datzelfde inkomen te verzekeren. Dat kan door premie-inhouding op het verdiende inkomen. Langs deze weg worden rechten gecreëerd die verworven zijn door de uitkeringsaanvrager zelf en deze kunnen dan ook niet zomaar afgenomen worden. De twee genoemde argumenten scheppen naar onze indruk een stevige basis voor de maatschappelijke legitimatie van een collectief stelsel van bovenminimale sociale zekerheid.

De verzekeringsgedachte staat niet diametraal tegenover de *solidariteitsgedachte*. Door middel van solidariteitselementen kan de band tussen betaalde premies en uitkeringen worden versoepeld. Met behulp van deze elementen kan tot op zekere hoogte rekening worden gehouden met de bijzondere problemen van bepaalde groepen. Zo kunnen perioden waarin zorgtaken vervuld worden, meetellen om te voldoen aan de toelatingseisen voor de WW-uitkeringen.

Privaat of collectief

Het verzekeringsprincipe en de privatisering van (onderdelen van de) sociale zekerheid staan in beginsel zeker niet op gespannen voet. Integendeel, private maatschappijen kunnen immers veel beter dan de overheid de zuivere verzekeringselementen handhaven en zijn vaak ook 'betrouwbaarder'. Maar of privatisering van de bovenminimale uitkeringen tot een bevredigend resultaat leidt, hangt af van de mate waarin recht gedaan wordt aan de drie genoemde uitgangspunten: geen uitsluitingen, inkomenscontinuïteit, financiële solidariteit. Algemene antwoorden zijn niet te geven. Per te verzekeren risico kan de 'mengverhouding' tussen private en collectieve elementen verschillen.

Het verzekeringsprincipe schrijft voor dat het meest perfecte evenwicht gezocht wordt tussen risico, prestatie (i.c. de uitkering) en premie. Deze meest volmaakte toestand wordt aangeduid met de term 'equivalentie'. In het openingsartikel van *Frans Pennings* wordt als eis gesteld dat deze equivalentie zo sterk mogelijk wordt nagestreefd, maar dat solidariteit een goede reden kan zijn om haar te doorbreken of althans te verminderen. De verzekeringsgedachte kan in minder absolute woorden dan als volgt wordt geformuleerd: *er moet een duidelijk en zo zichtbaar mogelijk verband zijn tussen premiebetaling,*

te verzekeren risico en uitkeringsrecht. Alleen in dat geval kan een enigszins stabiele basis onder het stelsel gelegd worden, zowel financieel als moreel.

De verzekeringsgedachte vormt een goed vertrekpunt om de bovenminimale sociale zekerheid opnieuw te doordenken. De voordelen van een verzekeringsstelsel zijn evident: de legitimatiekracht van een dergelijk stelsel is groot (de uitkering is letterlijk zelf verdiend), ingewikkelde vormen van controle en sanctionering kunnen achterwege blijven (zodra het risico intreedt ontvangt de premiebetaler een uitkering) en het stelsel is vrij van interventies van buitenaf (de verzekerden vormen een 'gesloten kring'). Anderzijds zal een zuiver verzekeringsstelsel nooit werkelijk bestaan, het is een ideaaltypisch model. De belangrijkste reden daarvoor is dat de stelsels van sociale zekerheid, zeker in samenlevingen als de onze, ook nog een ander streven in zich dragen, te weten het streven naar sociale rechtvaardigheid en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot solidariteit.

In de praktijk zal – afhankelijk van het type risico en van de wijze waarop de samenleving dit wil verzekeren – gezocht moeten worden naar een zo gunstig mogelijke balans tussen de verzekerings- en de solidariteitsgedachte. Toch is het aan te bevelen om de verzekeringsgedachte zo dicht mogelijk te benaderen. Dit geldt zeker als men het bestaande verzekeringsstelsel op grondige wijze wil hervormen. De Nederlandse sociale zekerheid combineert twee trajecten, één gebaseerd op 'burgerschap' (de minimumuitkeringen) en één gebaseerd op betaalde arbeid (de bovenminimale uitkeringen).

In deze bundel tornt geen enkele auteur aan het onderscheid minimaal-bovenminimaal. Zoals gezegd: een belangrijke consequentie van de aanvaarding van dit onderscheid is dat de bovenminimale sociale risico's die voor verzekering in aanmerking komen, gerelateerd zijn aan de risico's met betrekking tot inkomensderving als gevolg van het verlies van betaalde arbeid. Dat betekent dat de onbetaalde arbeid geen toegangkaartje is voor het gebouw van de bovenminimale sociale zekerheid. De vraag die hier logisch op volgt, luidt: welke sociale risico's komen dan wèl in aanmerking voor bovenminimale dekking en welke typen verzekering stellen we ons daarbij voor? We concentreren ons achtereenvolgens op de risico's werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom. In globale bewoordingen schetsen we de inhoud van deze inkomensdervingsverzekeringen.

Het risico van onvrijwillige werkloosheid

Bij de drie andere risico's die hier aan de orde komen, gaan we in op de mogelijkheid van privatisering. Bij werkloosheid is dat evenwel overbodig. Zowel de theoretici (zie elders in de bundel) als de commerciële verzekeraars zijn het er over eens dat werkloosheid geen risico is dat gedekt kan worden door particuliere verzekeringen. Deelname aan de werkloosheidsverzekering is mo-

menteel *wettelijk verplicht* voor alle werkenden in loondienst (en sommige categorieën die hiermee gelijkgesteld zijn), en dat dient ook zo te blijven. Het gaat hier om een dubbele vorm van solidariteit: één tussen de hogere en de lagere inkomensgroepen, en één tussen de zwakkere en de sterkere groepen op de arbeidsmarkt. Zonder de eerste vorm van solidariteit zou een werkloosheidsverzekering onbetaalbaar worden, en bovendien zou de basis wegvallen voor de tweede vorm van solidariteit: die tussen de mensen met verschillen in rechtspositie (de mensen met een vast dienstverband versus de flexibele werknemers).

Richtinggevend principe van een werkloosheidsverzekering is de gedeeltelijke compensatie van het verlies van inkomen als gevolg van werkloosheid. Dit betekent enerzijds dat de inkomensverschillen tussen werkenden in de uitkeringen worden weerspiegeld en anderzijds dat werknemers ook in perioden van werkloosheid een levenswijze kunnen voortzetten die correspondeert met de koopkracht die ze als werkenden hadden.

Toegang

Een essentiële kwestie is of allen die tot de kring van premiebetalers behoren ook automatisch een recht op uitkering dienen te hebben als ze werkloos worden. Op dit moment is sprake van een opvallende asymmetrie. De drempels in de huidige WW (de 26-uit-39-weken-eis, de 4-uit-5-jaar-eis) sluiten al gauw in 'onregelmatige' werksituaties verkerende premiebetalers van een loongerelateerde uitkering uit. Indien men niet aan de 4-uit-5-eis voldoet krijgt men immers geen uitkering ter hoogte van zeventig procent van het eerder verdiende loon, maar zeventig procent van het minimumloon.

Aan deze situatie moet een eind komen. Vasthouden aan het verzekeringsprincipe houdt in dit geval in dat wie premie heeft betaald om zich tegen de financiële gevolgen van werkloosheid in te dekken en werkloos wordt voor uitkering in aanmerking moet komen. Niet alleen is dit rechtvaardig, ook is het een noodzakelijke voorwaarde voor de sociale legitimatie van een dergelijke uitkering. Tegenover premiebetaling dient na intreding van het risico ook een prestatie te staan. Referte-eisen mogen niet langer zijn dan nodig om misbruik van uitkeringen te voorkomen. De huidige 4-uit-5-eis is zo evident in strijd met de verzekeringsgedachte dat hij verworpen moet worden.

Hierboven noemden we als één vorm van solidariteit waarop de werkloosheidsverzekering gebaseerd is die tussen mensen met een vast dienstverband en flexibele werknemers. Deze vorm van solidariteit is ten dele wel problematisch voor de WW. De huidige toegangsdrempel zorgt ervoor dat een hele categorie werkenden – zeg maar de flexibele arbeidskrachten – het veel moeilijker heeft om recht te doen gelden op een (bovenminimale) uitkering. Gezien het feit dat deze nu al aanzienlijke categorie in de toekomst alleen maar zal groeien, en omdat de sociale en culturele modernisering die daarmee ver-

bonden is op nog grotere schaal ingang zal vinden, is een forse versoepeling van de toetredingsvoorwaarden tot de werkloosheidsverzekering noodzakelijk. Anders gezegd: zo min mogelijk werklozen in de bijstand.

Het meest heldere 'toelatingscriterium' is natuurlijk om *iedereen* die buiten zijn schuld werkloos is een uitkering te verstrekken. Dit zou voorkomen dat een belangrijke categorie werknemers, die betaald werk heeft gedaan en buiten eigen schuld werkloos is geworden, bijstand of helemaal geen uitkering ontvangt. Toch is het in de praktijk niet zo simpel. Hoewel de toelatingsdrempels fors verlaagd zouden moeten worden, blijven beperkingen nodig. De belangrijkste reden hiervoor is dat anders een al te groot beroep op werkloosheidsuitkeringen wordt gedaan. Zo kunnen mensen kort gaan werken om een uitkering te bemachtigen. Ook werkgevers kunnen de uitkering gebruiken om de flexibele inzet van arbeidskracht mogelijk te maken. Deze vorm van gebruik van uitkeringen moet op de een of andere manier voorkomen worden, al was het alleen maar om de maatschappelijke legitimatie van de werkloosheidsverzekering niet in gevaar te brengen. Referte-eisen, in welke vorm dan ook, blijven dus nodig. Met de voorwaarde dat in de laatste twaalf maanden in 26 weken gewerkt moet zijn, is ons inziens een redelijk evenwicht tussen voorwaarde en uitkering bereikt.

Hoogte

De uitkeringshoogte dient, het verzekeringsprincipe indachtig, in nauwe relatie te staan tot het verdiende loon van de betreffende premiebetaler. Met het percentage van zeventig is wel zo ongeveer de ondergrens bereikt. Een lager percentage zou als onrechtvaardig worden ervaren, en zou bovendien de meer gesettlede groepen op de arbeidsmarkt niet meer geïnteresseerd in deze verzekering maken. Daarmee zou het sociale draagvlak voor een collectieve werkloosheidsverzekering als zodanig in gevaar worden gebracht.

Ook bij dit onderdeel bestaat een spanning met de tweede vorm van solidariteit, die tussen de vaste werknemers en de 'flexi's'. In een loongerelateerd stelsel zal een bepaalde groep werknemers een uitkering onder het bestaansminimum ontvangen, namelijk die groep die eerder niet (veel) meer dan het bestaansminimum verdiende. Voor dit probleem bestaan globaal drie oplossingen. De eerste is dat men dit effect gewoon accepteert en een aanvulling via de Toeslagenwet en/of bijstandswet verstrekt. Consequentie van dit standpunt is dat men werklozen alsnog met het paternalisme van de bijstandswet, inclusief de partnertoets, confronteert. Een tweede oplossing is dat deze uitkeringsontvangers een geïndividualiseerde toeslag, bijvoorbeeld binnen het kader van de werkloosheidsverzekering, krijgen toegekend. Een derde oplossing is om een bodem in de werkloosheidsuitkering te leggen ter hoogte van het bestaansminimum.

Deze laatste oplossing moet – hoe rechtvaardig zij ook lijkt – verworpen

worden. Zij is niet reëel omdat de werkloosheidsuitkering dan hoger zou uitvallen dan het laatstverdiende loon, of daar op zijn minst in de buurt zou komen. Het bieden van deze vorm 'inkomenscontinuïteit' is natuurlijk niet de bedoeling van de sociale zekerheid. Er moet een financiële prikkel blijven om op zoek te gaan naar werk.

Arbeidsrecht en arbeidsbemiddeling

De financiële problemen van 'flexiwerkers' die werkloos worden, kunnen niet volledig door de sociale zekerheid worden opgelost. De oorzaak van hun inkomensonzekerheid ligt primair in hun arbeidsrechtelijke positie. Hun rechtspositie verhindert niet dat hen plotseling minder of geen werk meer wordt aangeboden. Compensatie van niet-gewerkte uren zou het de werkgevers nog makkelijker maken om mensen 'af te schuiven' naar de sociale zekerheid.

Frans Pennings zoekt de oplossing op twee andere niveaus. Het eerste is de verscherping van het bestaande arbeidsrecht in ons land. Bepaalde, al te flexibele, vormen van arbeid moeten verboden of ontmoedigd worden. Hiermee verdwijnen de meest schrijnende vormen van inkomensonzekerheid. Een tweede oplossing die wordt aangedragen, is de verplichting voor werkgevers om per bedrijfstak een arbeidspool aan te leggen waar deze arbeidskrachten bij worden aangesloten. Dergelijke 'pools' kunnen een gewenste mate van sociale bescherming aan de werknemers bieden en tegelijk hebben de werkgevers een zekere garantie op continuïteit in het arbeidsaanbod.

De problematiek van de flexiwerkers toont een aspect waar politici tot dusverre weinig structurele aandacht aan hebben besteed: de verhouding tussen sociale zekerheid en arbeid. Arbeid en sociale zekerheid vormen 'communicerende vaten'. Indien men bijvoorbeeld ontslagregels versoepelt, dan zal het beroep op werkloosheidsregelingen toenemen. Ons huidige stelsel kent weinig aandacht voor het terugdringen van het aantal uitkeringen door actief de arbeidsmarkt te beïnvloeden.

Harry van den Berg pleit voor een andere opzet van de arbeidsvoorziening. Werkgevers moeten geactiveerd worden om werklozen aan te nemen en op te leiden. Ook moet het vacature-aanbod reëler gemaakt worden. Arbeidsvoorziening moet gericht naar vacatures zoeken die passen bij het aanbod van werklozen. Voorts kunnen sociale-zekerheidsregelingen veel meer gefocust worden op het 'bemiddelingsrijp' maken van werklozen. Op dit moment bevatten sociale-zekerheidsregelingen nauwelijks scholingsregelingen en deze zijn bovendien zeer terughoudend geformuleerd.

Hier valt veel te leren van het Duitse stelsel. *Frans Pennings* stelt voor om het volgen van (voortgezette) beroepsscholing en omscholing voor alle uitkeringsgerechtigden open te stellen. Tevens lanceert hij de gedachte dat scholingsuitkeringen betaald moeten worden die aantrekkelijker zijn dan werkloosheidsuitkeringen. Werklozen zouden tijdens het volgen van scholing zelfs

nieuwe uitkeringsrechten moeten kunnen opbouwen. Geleidelijk zouden deze voorzieningen in de Werkloosheidswet zelf opgenomen kunnen worden.

Een koersverlegging in de arbeidsbemiddeling is nodig. Het huidige aanbod aan reïntegratieregelingen is vooral op de ontvangers van *minimale* uitkeringen gericht. Het zou van een serieuze omslag in het denken getuigen als er ook aandacht kwam voor actief arbeidsmarktbeleid voor de werklozen met *bovenminimale* uitkeringen. Tal van onderzoek maakt bovendien duidelijk dat de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt zeer gebaat is bij het scheppen van werk in de hogere regionen van diezelfde arbeidsmarkt. Een verbreding van zowel de arbeidsvoorziening als de werkloosheidsuitkering is ook daarom een goede bijdrage aan de bestrijding van de werkloosheid.

Uitkeringsduur

Consistent met de verzekeringsgedachte is dat een werkloosheidsuitkering duurt zolang de situatie die daartoe de aanleiding vormde – de intreding van het risico, in dit geval werkloosheid – voortbestaat. Een werkloosheidsverzekering zou bij voortdurende werkloosheid een uitkering tot het vijftenzestigste levensjaar moeten garanderen. Daarmee is onmogelijk gemaakt dat uitkeringsgerechtigden na verloop van tijd in de bijstand terecht komen.

Dit voorstel is minder revolutionair dan op het eerste gezicht lijkt. In België en Duitsland bestaan dergelijke regelingen al. Het voordeel van een stelsel waarin werklozen opgenomen blijven totdat ze weer werk vinden of totdat ze officieel vrijgesteld zijn van het zoeken naar werk, is tweeledig. Enerzijds wordt voorkomen dat groepen uitkeringsgerechtigden in een fuik van armoede en arbeidsuitsluiting terecht komen, terwijl anderzijds een werkloosheidsuitkering de band met de arbeidsmarkt in stand houdt. De grootscheepse maar veelal onzichtbare verdringingseffecten die nu optreden, worden in dat geval vermeden.

Dat gedurende de uitkeringsduur de uitkeringsgerechtigde actief werk zoekt, ligt zeker in de lijn van de verzekeringsgedachte. Krijgt de verzekerde door de verzekeraar een uitkering gegarandeerd als het risico is ingetreden, tegelijk mogen van beide ‘partijen’ serieuze inspanningen worden verlangd om de periode van de risico-uitkering zo kort mogelijk te doen zijn. Dit houdt niet alleen in dat uitkeringsontvangers zich moeite moeten getroosten om werk te vinden, maar ook dat hetzelfde geëist kan worden van de uitkeringsinstantie en de arbeidsvoorziening. Als instrumentarium daarvoor kunnen de scholings- en reïntegratiemaatregelen dienen waar zojuist over gesproken is.

Kortom, ons staat een aanmerkelijk actiever beleid voor ogen dan waarvan momenteel sprake is. Als gevolg daarvan is nog weinig met zekerheid te zeggen over de financiële aspecten van dit voorstel. Voorop staat dat we door vergroting van de consistentie van het stelsel de levensvatbaarheid ervan willen verbeteren. Overigens moet worden bedacht dat langdurig werklozen, als

ze geen recht op een werkloosheidsuitkering hebben, vaak een beroep kunnen doen op IOAW of bijstand. De daarmee gemoeide middelen moeten in beschouwing worden genomen bij de beoordeling van de financiële haalbaarheid.

De verzekering van het arbeidsongeschiktheidsrisico

Is er ruimte voor private verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid? Eerder kenschetsten we de gedeeltelijke privatisering van de WAO, als gevolg van het ontstaan van het WAO-gat, als weinig succesvol. De recente WAO-ingreep kent een drietal belangrijke nadelen.

Het *eerste* nadeel is dat de aanstellingskeuringen voor toelating tot aanvullende verzekeringen verscherpt zijn, waardoor een deel van de arbeidsongeschikten zich niet of tegen hoge kosten kan bijverzekeren. Deze beperking van de kring van verzekerden leidt bovendien tot minder beweeglijkheid op de arbeidsmarkt. Een *tweede* nadeel is het 'lappendeken-effect' dat optreedt door de dichting van het WAO-gat. Een *derde* nadeel van deze vorm van privatisering is dat de hele operatie door efficiencyverlies ten gevolge van de gesplitste verantwoordelijkheid tot hogere premies heeft geleid. Van een matigend effect op de lonen is dan ook geen sprake. De voorlopige conclusie is dan ook dat de privatisering van de WAO nauwelijks positieve resultaten laat zien. De tijd om een definitief oordeel te vellen, is nog niet aangebroken, maar het geloof in deze manier van privatiseren heeft stevige schokken opgelopen.

Privatisering

Diana de Wolff geeft drie 'ijkpunten' op basis waarvan een politiek oordeel over de toekomstige vormgeving van de WAO gevormd kan worden. Het eerste is dat een verdere privatisering niet moet leiden tot een verhoging van de verzekeringsdrempel voor werkzoekenden met een 'arbeidshandicap': de toegankelijkheid van de aanvullende verzekeringen moet gewaarborgd blijven. Een tweede ijkpunt is dat het niet zo mag zijn dat wijzigingen in de WAO slechts leiden tot een afwenteling op werkloosheidsregelingen. Een derde ijkpunt heeft betrekking op de hoogte van de totale premielasten. Wanneer bij gelijkblijvende omstandigheden de premielasten alleen maar toenemen (zoals bij de verzekering van het WAO-gat het geval is), dient verdere privatisering alleen al om die reden achterwege te blijven.

Het rommelt nog steeds op het WAO-front. We staan zelfs aan de vooravond van een tweede – weliswaar meer bescheiden – privatiseringsoperatie die ditmaal in het teken staat van het modieuze 'opting out'. In deze privatiseringsvariant worden werkgevers ontheven van de plicht om hun werknemers bij een daartoe aangewezen bedrijfsvereniging te verzekeren. Ze kunnen een beroep doen op een particuliere maatschappij of op een zelfgekozen bedrijfsver-

eniging. De introductie van deze vorm van 'concurrentie' biedt waarschijnlijk weinig perspectief. Er zijn geen particuliere verzekeraars of bedrijfsverenigingen te vinden die betaalbare polissen kunnen aanbieden.

Op zichzelf gaat het hier om een vorm van privatisering die sociaal nog best aanvaardbaar is, omdat de verzekerden gewaarborgd wordt dat ze dezelfde rechten hebben als onder de wettelijke verzekering (althans dat is het uitgangspunt; over de uitwerking bestaat nog weinig duidelijkheid). Als we deze vorm van privatisering echter toetsen aan de drie ijkpunten, dan is het resultaat niet bemoedigend. Zo mag een zwaardere selectie van verzekerden verwacht worden (zeker in latere jaren na de invoering), en de premielasten zullen zeker de eerste tien jaar hoog zijn. Wij zijn in ieder geval niet overtuigd van de zin en de haalbaarheid van deze privatisering.

Over de huidige stand van de *collectieve* regelingen valt weinig vrolijks te melden. Met name de (her)keuring op basis van scherpere maatstaven heeft het beroep op de WAO fors verminderd. Daarmee worden ook degenen die zich voor het WAO-gat verzekerd dachten te hebben, getroffen. Het probleem is dat dit niet tot grotere arbeidsparticipatie van de getroffenen heeft geleid, maar dat slechts een 'afschuivingseffect' is bereikt. Een groot deel van de personen dat niet voor de WAO in aanmerking komt, vindt in de praktijk geen plek op de arbeidsmarkt maar raakt aangewezen op een (tijdelijke) WW-uitkering en vervolgens op minimale uitkeringen zoals een IOAW- of bijstandsuitkering.

Naar een nieuwe collectieve regeling

Toetsing aan de ijkpunten – voorzover mogelijk – levert geen positief beeld op: de toegankelijkheid is verminderd, arbeidsongeschikten vallen door naar lagere etages in de sociale zekerheid en de totale kosten zijn niet lager.

Onze ideeën voor de toekomst wijken dan ook aanmerkelijk af van de hier beschreven benadering. Ons inziens zou er nog een arbeidsongeschiktheidsverzekering moeten bestaan voor mensen die *volledig* arbeidsongeschikt zijn. Het gaat hier om mensen van wie in redelijkheid niet verwacht kan worden dat ze nog kunnen werken als gevolg van hun handicap of ziekte. Zonder uitgebreid in te gaan op de te hanteren keuringsmaatstaven kunnen we wel vaststellen dat de bestaande situatie, waarin een arts en arbeidskundige na elkaar (en vaak zonder onderlinge discussie) tot een oordeel komen, te veel ruimte laat voor willekeur. Uit kranteberichten blijkt zelfs dat in de huidige praktijk ook elementen van angst en frustratie zijn ingeslopen. Beoordeling door een grotere groep deskundigen, een commissie van drie bijvoorbeeld, die met de uitkeringsgerechtigde contact heeft, zal tot meer evenwichtiger resultaten leiden. De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten dient naar ons oordeel 70 procent van het oude loon te bedragen tot aan het pensioen.

De *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten worden geheel opgenomen in de werk-

loosheidsregeling. Achterliggend idee is dat zij in feite onvrijwillig werkloos zijn en dus ook op dezelfde wijze behandeld te dienen te worden als de andere werklozen. Dit betekent dat ook zij in principe recht hebben op een uitkering ter hoogte van 70 procent van het laatstverdiende loon tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Het verschil met de volledig arbeidsongeschikten is echter dat voor deze 'arbeidsongeschikten' de band met de arbeidsmarkt centraal blijft staan. Dat betekent dat voor deze categorie het mes naar twee kanten snijdt: enerzijds moeten zij werk zoeken dat voor hen passend is, anderzijds komt voor hen het volledige instrumentarium voor reïntegratie, aangevuld met dat wat specifiek nodig is voor arbeidsongeschikten, beschikbaar. Een bijkomend voordeel is dat zij niet het merkteken 'WAO-er' met zich meedragen. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn dan formeel niet langer ex-werknemers 'met een vlekje', maar werklozen die geschikt zijn voor de arbeidsmarkt.

De verzekering van het ziekterisico

Waar vroeger de bedrijfsvereniging inkomenscompensatie bood, zijn volgens de nieuwe Ziektewet grotere bedrijven daartoe verplicht. Gedurende de eerste zes weken betalen zij 70 procent van het loon door; in de kleinere bedrijven beslaat deze periode twee weken.

Het is nog te vroeg om vast te stellen of deze privatisering nu werkelijk succesvol is. Berichten van onderzoekers duiden erop dat het ziekteverzuim belangrijk afgenomen is,² maar de gepresenteerde cijfers hebben voorlopig betrekking op kleine groepen van werknemers. Bovendien hebben werkgevers een verminderde neiging om ziekmeldingen aan de bedrijfsverenigingen door te geven (ze krijgen er nu toch geen uitkering voor als de werknemers weer snel herstellen). Hoewel de cijfers een geringe betrouwbaarheid hebben, kan aangenomen worden dat het ziekteverzuim teruggelopen is als gevolg van de wet. Ook door de meer intensieve inzet van Arbodiensten op het vlak van preventie lijkt het ziekteverzuim te dalen.

Uit hetzelfde onderzoek komt echter ook naar voren dat werkgevers zich vooral richten op een verscherping van de aanstellingskeuringen van nieuwe werknemers. Andere maatregelen waarmee wordt gepoogd het ziekteverzuim terug te dringen, zijn het aannemen van tijdelijke contractanten en uitzendkrachten, en het ontslaan van werknemers bij herhaald ziekteverzuim. Ook wordt duidelijk dat de bevordering van de reïntegratie van zieken nauwelijks van de grond komt, terwijl sommige werkgevers zelfs overgaan tot ontslag op staande voet bij een vermeende onjuiste ziekmelding. Soms is zelfs sprake van

² Het College van toezicht sociale verzekeringen (*Een jaar 'terugdringing ziekteverzuim'*, Zoetermeer, 1995) spreekt van een teruggang van 6 naar 4,5 procent.

onverkwikkelijke schendingen van de privacy.

Het kabinet is kennelijk onder de indruk van deze succesvol geachte privatisering, want het wil de periode waarin de werkgever verantwoordelijk is voor de ziekteuitkering uitbreiden van 6 naar 52 weken. Ofschoon we mogen verwachten dat er ook in die opzet allerlei voorzieningen zullen komen voor de wat zwakkere groepen (tijdelijke contracten, personen die niet verzekerd zijn ook al hebben ze geen arbeidscontract, zwangere vrouwen), dan blijft in ieder geval nog het probleem van de verscherpte risicoselectie staan. Immers, door de uitbreiding van de verzekeringsperiode worden de financiële consequenties voor de werkgevers groter waardoor deze tot een sterkere vorm van 'afwentelgedrag' zullen overgaan. Als werkgevers tegelijk gedwongen worden om zich te verzekeren zullen deze effecten wellicht iets minder sterk zijn, maar ze zullen zeker belangrijk blijven.

De toekomst van de ziekteverzekering

Het valt moeilijk te ontkennen dat de reeds doorgevoerde privatisering van de Ziektewet ook positieve effecten heeft. Zo zijn werkgevers alerter geworden op het ziekteverzuim en zijn de bedrijfsverenigingen wakker geschud. Per slot van rekening bleken deze in het verleden vaak niet in staat tot het uitvoeren van een snelle controle na een ziekmelding.

Voor dit doel is echter een eigen risicoperiode van twee weken meer dan genoeg. Deze tijdsduur voldoet om oneigenlijk gebruik van de Ziektewet te voorkomen. Bij een langere periode neemt de druk om werknemers met gezondheidsklachten te weren toe. Daarmee wordt de tweedeling tussen gezonde, sterke, jonge en goedopgeleide werknemers aan de ene kant en hun minder gelukkige tegenvoeters aan de andere kant alleen nog maar sterker. We pleiten dan ook voor een collectieve, verplichte ziekteverzekering, waarbij we ermee kunnen leven dat er een periode is van twee weken die voor risico van de werkgever is.

Eén wezenlijke verandering is bittere noodzaak: de flexibele werknemers moeten beter worden beschermd. Deze zijn nu onverzekerd op dagen dat ze niet werken. Vaak gaat het hier om perioden tussen twee werksituaties in. Continuering van de verzekering tijdens deze perioden vormt een belangrijke modernisering van de Ziektewet.

De verzekering tegen het 'risico' van ouderdom

Op het terrein van de ouderdomspensioenen leeft de discussie over privatisering niet zo sterk. Dat is ook wel begrijpelijk: de aanvullende pensioenen zijn al particulier en privatisering van de AOW is – politiek gesproken – een onmogelijke opdracht. Het is duidelijk dat de overheid hier een verantwoordelijkheid behoudt, omdat het een minimumvoorziening betreft.

Privatisering

Dat de aanvullende pensioenen momenteel voor iedereen bevredigend zijn geregeld, is een stelling die ons niet houdbaar lijkt. Zo vallen veel mensen met een onregelmatig arbeidspatroon niet onder een aanvullend pensioen, ontstaan er pensioenbreuken en is de toekomstige waarde van deze pensioenen in de toekomst, vanwege de onzekerheid over de AOW, nog onduidelijk. Inmiddels zijn koopsompolissen, spaarregelingen en vele andere typen pensioenvoorzieningen in grote opkomst. Ofschoon er ruimte moet zijn voor dergelijke vormen van privé-initiatief, vormen deze geen acceptabel alternatief voor een goede algemene ouderdomsvoorziening. De verschillen tussen mensen die kunnen sparen en niet kunnen sparen, worden immers steeds groter. We zouden daar in het kader van dit betoog aan voorbij kunnen gaan, ware het niet dat de overheid deze vormen in belangrijke mate subsidieert (waarbij de hogere inkomens grotere belastingvoordelen hebben dan de lagere).

'Privatisering' is geen goede term voor de problematiek op dit terrein. De vraag waar het om draait, is of de rol van de niet-overheidspensioenen moet worden teruggedrongen ten voordele van een collectieve wettelijke bovenminimale voorziening.

De toekomst van de ouderdomsvoorziening

Er valt veel voor te zeggen om de AOW langzaam uit te bouwen tot een bovenminimale uitkering. In feite is Nederland in de Europese Unie één van de zeer weinige landen met enkel een wettelijke minimale ouderdomsuitkering. Voor velen in Nederland is de ouderdomsvoorziening zeer gunstig vanwege het aanvullend pensioen; voor anderen is het echter nog steeds armoede geblazen.

Een *algemeen* stelsel, waarin men een loongerelateerd pensioen opbouwt, inclusief de oude AOW, zou een verbetering zijn. We stellen ons daarbij voor dat men ook vrijwillig premies kan betalen. Dat zou vooral relevant zijn voor flexiwerkers: zij bouwen een aanvullend pensioen op. Bovendien kunnen er in dit stelsel ook voorzieningen getroffen worden om perioden van scholing of zorgverlof mee te rekenen voor de opbouw van het pensioen.

De solidariteit in dit stelsel is veel groter dan in het huidige stelsel van aanvullende pensioenen. Dit vergt een nieuw wettelijk kader dat ook de aanvullende pensioenen omvat. De speelruimte voor de pensioenfondsen is in dit nieuwe systeem wat kleiner, maar zij blijven belast met de uitvoering van de voorzieningen voor de eigen leden, inclusief de inning van de AOW-premies en betaling van de AOW-uitkeringen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan dan belast worden met de uitvoering van het ouderdomspensioen voor degenen die *niet* onder een bedrijfstakfonds vallen. Er bestaat voorts een zekere risicoverevening tussen de uitvoerders, want anders zou de last voor de SVB te groot worden.

Publiek stelsel

De slotsom luidt dat een stelsel van sociale zekerheid dat de risico's werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom – op een rechtvaardige en efficiënte wijze – wil verzekeren, in hoofdzaak een 'publiek stelsel' zal zijn. We moeten eerlijk zijn: het gaat niet alleen om een *noodzakelijke* modernisering, maar ook om morele en politieke *keuzen*. Welke type risico's moeten tegen welke premies verzekerd worden voor welke categorie verzekerden en welke type financiële solidariteit wordt daarbij verlangd?

Om een frisse politieke gedachtenwisseling te kunnen voeren, moeten we ons bevrijden uit het pantser van zwaarmoedigheid dat de afgelopen vijftien jaar rond de verzorgingsstaat is opgebouwd. Het is niet makkelijk om daarbij de juiste toon te vinden. Een forse kritiek op de rechtlijnige marktdenkers – met de 'privatisering' en het 'ministelsel' als hun belangrijkste lijfspreuken – moet gecombineerd worden met eenzelfde kritiek op de doorgewinterde etatisten, met hun hang naar een allesregelende overheid.

We hebben geconstateerd dat de maatschappelijke steun voor een brede verzorgingsstaat en een ruimhartig stelsel van sociale zekerheid aanwezig is. Bovendien kan extra sympathie verworven worden. De politiek kan zelf een gunstige voedingsbodem leggen voor de opbloei van een nieuw type solidariteit. Dit kan door heldere principes te kiezen voor de verzorgingsstaat en daar consequent aan vast te houden. Naar onze overtuiging moeten twee principes – het verzekerings- en het solidariteitsprincipe – krachtiger dan nu met elkaar worden verbonden.

Enig optimisme kan ontleend worden aan het feit dat het privatiseringsdenken over zijn hoogtepunt heen lijkt. De 'collectieve sector' is bezig aan een aarzelende wederopstanding. In elk geval staan collectieve uitgaven momenteel in een minder kwaad daglicht dan enige jaren geleden. Zo langzamerhand beginnen zich de nadelen van vijftien jaar genadeloos bezuinigen te manifesteren.

In dit kenterende klimaat kunnen ook de discrepanties die in stilte het debat over de sociale zekerheid bepalen aan het daglicht treden. We signaleerden het bestaan van *drie kloven*: één tussen het heersende politieke marktsimplisme en de in de samenleving gewortelde 'traditie van het sociale'; één tussen het feitelijke beleid en de begeleidende beleidsretoriek; en één tussen de risico's die het stelsel nu verzekert en die het zou moeten verzekeren. Het debat over de toekomst van de sociale zekerheid staat onder de hypotheek van deze drievoudige discrepantie. Men kan zich hierover beklagen en in morele verontwaardiging blijven steken, men kan ook deze ongerijmdheden aangrijpen om weerklank te vinden voor alternatieve politieke ideeën.

Een beslissende fout is om zich te laten inklemmen in het valse dilemma van 'overheid' versus 'markt'. Een collectieve organisatie van de sociale zeker-

heid is niet hetzelfde als een overheidsstelsel en sommige vormen van privatisering, bijvoorbeeld persoonlijke keuzevrijheid en gereguleerde concurrentie, kunnen best ingepast worden in een collectief systeem. Wellicht is de term *'publieke arrangementen'* meer adequaat. De overheid hoeft zich via deze arrangementen niet gedetailleerd met de uitvoering te bemoeien, maar kan misschien volstaan met het stellen van een algemeen kader voor – in dit geval – de bovenminimale inkomensdervingsverzekeringen. Een belangrijk instrument vormen de polisvoorwaarden. Deze kunnen wettelijk opgelegd worden en tegelijkertijd ruimte laten voor marktinitiatieven.

De gewenste vernieuwing van de sociale zekerheid heeft drie bestanddelen. Ten eerste werpen we ons op als pleitbezorger van een gemoderniseerd stelsel dat de risico's die aan alle vormen van betaalde arbeid kleven, zo goed mogelijk verzekert. Het nieuwe stelsel moet dus ook toegankelijk worden voor groepen die nu buiten de boot vallen maar doorgaans wel premie betalen. Een tweede element is dat de benodigde financiële solidariteit wordt verankerd in het stelsel. Tot slot moet het stelsel van sociale zekerheid daadwerkelijk terugkeer op de arbeidsmarkt bevorderen.

Onze tocht door het labrynt van de bovenminimale uitkeringen heeft het inzicht opgeleverd dat een breed stelsel om economische redenen superieur is aan een ministelsel. Maar om een dergelijk stelsel op den duur betaalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar te houden, moet het grondig vernieuwd worden.

Duivelskring

Duidelijk is geworden dat het huidige stelsel in tijden van tegenspoed niet veilig is tegen voorstellen het af te breken. Duidelijk is tevens dat een nieuw stelsel dit risico zo min mogelijk in zich moet dragen. We bepleiten daarom een stelsel dat in zo sterk mogelijke mate is gebaseerd op de verzekeringsgedachte: aan 'verworven rechten' kan de politiek niet zonder gewetensnood tornen. Alleen een gemoderniseerd en breed stelsel van bovenminimale uitkeringen, dat op reële sociale behoeften aansluit, heeft toekomst. Eerst echter moet de duivelskring van een steeds verdere fixatie op de minimale uitkeringen doorbroken worden.

Henk Krijnen is hoofdredacteur van het politiek-culturele tijdschrift *De Helling* en projectmedewerker van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Personalia

Harry van den Berg is als universitair hoofddocent verbonden aan de Vakgroep Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Vrije Universiteit in Amsterdam. Tevens is hij voorzitter van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Martien Bouwmans is beleidsmedewerker bij de FNV op het terrein van de gezondheidszorg

Leontine Bijleveld is beleidsmedewerker bij het FNV-Vrouwensecretariaat

Arnold Devreese is wetenschappelijk medewerker bij de Directie Sociale Zaken van de Sociaal-Economische Raad en tevens secretaris van de Pensioencommissie van de SER

Frans van den Heuvel is universitair docent bij de sectie Openbare Financiën van de Vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant en tevens vice-voorzitter van de Algemene Vakcentrale

Pieter Hilhorst is stafmedewerker van het politiek-cultureel centrum De Balie in Amsterdam

Michael Krätke is als universitair hoofddocent verbonden aan de Politiek-Sociale Faculteit van de Universiteit van Amsterdam

Henk Krijnen is hoofdredacteur van het politiek-culturele tijdschrift *De Helling* en projectmedewerker van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Ed Lof is freelance economisch journalist

Frans Pennings is universitair hoofddocent bij de Vakgroep Sociaal Recht en Sociale Politiek van de Katholieke Universiteit Brabant

Kees Vendrik is stafmedewerker van het politiek-cultureel centrum De Balie in Amsterdam

Diana de Wolff is beleidsmedewerker bij de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks

Colofon

Redactie: Henk Krijnen
Correctie: Rolf Meesters
Vormgeving en productie: Ruparo, Amsterdam
Druk: Drukkerij De Raddraaier, Amsterdam

Copyright © 1995 Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Uitgave van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks
Hoogte Kadijk 145
Postbus 700
1000 AS Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie en de uitgever

ISBN 90-72288-16-5

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Zekere

Het zekere voor het onzekere : de noodzaak van een collectief stelsel van bovenminimale uitkeringen / red.: Henk Krijnen. – Amsterdam : Wetenschappelijk Bureau GroenLinks
ISBN 90-72288-16-5
Trefw.: sociale zekerheid ; Nederland

Het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks bestaat sinds 1 april 1990. Het bureau wil een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van theorie en strategie van GroenLinks. Met het oog hierop poogt het bureau wetenschappelijke kennis en inzichten te ontwikkelen en te organiseren.

Het bureau wil functioneren als platform voor discussies om het debat over het gedachtegoed van sociaal-ecologische politiek te stimuleren en te verdiepen.