

Aanpassen of bevriezen?

Dank zij een wat ongelukkige presentatie van CDA-lijsttrekker Brinkman dreigt de bevriezing van de aow een van de belangrijkste verkiezingsthema's te worden. En dat terwijl het al jaren kabinetsbeleid is om tegenvallende volume-ontwikkelingen in de sociale zekerheid te compenseren door lagere uitkeringen over de hele linie. Wat is de rechtvaardiging voor dit beleid, en wat zijn de alternatieven?

De belangrijkste rechtvaardiging om de uitkeringen niet welvaartsvast te indexeren, is het buitensporige beroep dat op de sociale zekerheid wordt gedaan. Rekening houdend met uittreddingsregelingen als de wao en de vut komt de werkloosheid in Nederland uit op zo'n 25% van de beroepsbevolking. Indien ook de 65+ers worden meegeteld, ontstaat het beeld dat 100 werkenden 85 uitkeringsgerechtigden moeten onderhouden. Bij welvaartsvaste uitkeringen zouden de actieven nog zwaarder worden belast.

Van even groot belang is dat de politiek liever de uitkeringen bevriest, dan het sociale zekerheidsstelsel zo te hervormen dat de echte minima wel kunnen worden ontzien. Deze keuze is op korte termijn begrijpelijk, maar op langere termijn riskant. Het moment komt immers snel naderbij dat het inactieve deel van de bevolking onder het bestaansminimum zakt. Op langere termijn is de enige optie het gebruik van de sociale zekerheid te beperken en het draagvlak te verbreden. Alleen dan kan worden bereikt dat de uitkeringen op peil kunnen blijven, zonder dat de kosten ervan onbetaalbaar worden.

Verrassend genoeg hoeft de vergrijzing nog de minste problemen op te leveren. Verbreding van het draagvlak voor een welvaartsvaste aow kan worden bereikt door 65+ers over hun aanvullend pensioen aow-premie te laten betalen, door de aow-gerechtigde leeftijd te verhogen en/of door een aanvullende kapitaaldekking voor de aow in te stellen. Al deze maatregelen zijn goed verdedigbaar. Omdat de vergrijzende generatie zelf voor de ontgroening verantwoordelijk kan worden gesteld, ligt het steeds minder voor de hand alleen de jeugd voor de kosten op te laten draaien. Nederlanders blijken steeds gezonder oud te worden en kunnen (bij minder hoge produktiviteitseisen) best wat langer werken. Bovendien kan het geen kwaad om nu al te investeren in landen die in de loop van de volgende eeuw een relatief jonge beroepsbevolking zullen hebben. In dat geval kan het beslag van de aow-gerechtigden op het nationale inkomen worden beperkt door aanvullende kapitaalinkomsten uit jongere landen.

Een groter probleem is hoe het overige beroep op de sociale zekerheid kan worden beperkt. Binnen het bestaande sociaal-economische bestel lijken daar nauwelijks mogelijkheden voor te bestaan. De structurele kenmerken van het huidige stelsel (minimumloon, inkomensvervangende uitkeringen, inkomensafhankelijke subsidies, omslagfinanciering, nivellering, beloning naar anciënniteit, en aanvullende pensioe-

nen gebaseerd op het laatstverdiende loon) werken immers inactiviteit in de hand, en wel doordat ze het verband tussen beloning en prestatie doorbreken. Zo wordt de arbeidsparticipatie van (hoogopgeleide) vrouwen geremd door de forse nivellering en de hoge wig. Uit het netto-loon valt nauwelijks een 'withe' hulp in de huishouding te betalen. Voor ouderen geldt de schadelijke werking van de bestaande beloningssystematiek: relatief hoge inkomens ten opzichte van een stagnerende arbeidsproductiviteit. Op deze manier worden ouderen vanzelf uit de markt geprijsd. Daarbij komt dat het accepteren van lagere inkomens bijzonder onaantrekkelijk is door de gangbare eindloonregelingen voor het aanvullend pensioen. Voor laaggeschoolden geldt al gauw de armoedeval (het minimumloon weegt niet op tegen een uitkering met aanvullende subsidies) of een in verhouding tot het minimumloon te lage arbeidsproductiviteit.

In feite is bij al deze problemen sprake van een gespannen verhouding tussen inkomen en arbeidsproductiviteit, die zich manifesteert in een lage arbeidsparticipatie en een hoog beroep op de sociale voorzieningen. Deze problemen zouden derhalve door een betere afstemming tussen loon en produktiviteit kunnen worden opgelost. Dit vereist echter wel een ander sociaal-economisch bestel, met alle maatschappelijke complicaties van dien. Een stelsel dat ruimte wil bieden aan lagere inkomens voor oudere werknemers, moet een streep kunnen zetten door de gebruikelijke eindloonregelingen. Een stelsel dat de vorming en benutting van menselijk kapitaal wil stimuleren, kan niet om een grotere loondifferentiatie heen. En een stelsel dat voldoende banen wil scheppen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zal zelfs loonschalen onder het bestaansminimum vast moeten kunnen stellen. In het laatste geval komt het er uiteraard op aan om verschil op een rechtvaardige en doelmatige manier te overbruggen. Indien bij voorbeeld de keuze valt op inkomensaanvullende uitkeringen, dan stelt zich onmiddellijk de vraag tot welk niveau deze moeten worden verstrekt, welke procedure daarvoor moet worden doorlopen en hoe het aldus verkregen totaalinkomen zich dient te verhouden tot de (welvaartsvaste) uitkering van mensen die niet kunnen werken.

Al met al lijkt de bevriezing van de aow en de overige uitkeringen niet alleen bedoeld om de werkenden te ontzien, maar vooral om aanpassingen van het sociaal-economische bestel naar de toekomst te kunnen verschuiven. Deze keuze is zeker voor discussie vatbaar. Zo zijn voor het bevriezen van de aow zeker alternatieven denkbaar, waarvan in de verkiezingsprogramma's enkele aan de kiezer worden voorgelegd. Helaas is dat voor de nog belangrijkere afweging tussen stelselherziening en bevriezing van de minima veel minder het geval.

A.R.G.J. Zwierts