

De PvdA en de verzorgingsstaat

Het lijkt paradoxaal dat een partij die zich Partij van de Arbeid noemt een commissie instelt die tot de ontdekking komt dat arbeid een essentiële rol vervult in onze maatschappij. Toch is het zo. De commissie-Wolfson bepleit in haar rapport *Niemand aan de kant* een onverkorte keuze voor arbeid omdat arbeid een belangrijke functie vervult in het proces van sociale integratie en omdat (betaalde) arbeid de financiering mogelijk maakt van allerlei gemeenschappelijke voorzieningen¹. De Partij van de Arbeid komt tot deze ontdekking nadat die inmiddels min of meer gemeengoed is geworden. Immers, het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn vorig jaar verschenen rapport *Een werkend perspectief* om verhoging van de arbeidsparticipatie te verheffen tot een nieuwe sociaal-economische hoofddoelstelling², heeft zoveel weerklank gevonden dat het zelfs al centraal staat in officiële beleidsstukken. Zo treffen we in de *Nota sociale zekerheid* die enige maanden geleden door staatssecretaris Ter Veld (PvdA) aan de Tweede Kamer is aangeboden, het navolgende citaat aan: "In deze zin is voor het kabinet het volumebeleid sociale zekerheid onlosmakelijk verbonden met het voor het departement van SZW in zijn algemeenheid geldende centrale aandachtspunt in de beleidsvorming, te weten de bevordering van de arbeidsparticipatie"³. Tegen die achtergrond is het interessant te bezien welke inhoud de commissie-Wolfson in haar rapport aan de centrale keuze voor arbeid geeft. In het begin van het rapport wordt opgemerkt dat er twee kernvragen aan de orde zijn. Enerzijds de ideologische kernvraag: welke elementen in het PvdA-gedachtengoed zijn nog steeds zo waardevol dat ze als maatlat voor het nieuwe beleid gehan-

teerd kunnen worden? Anderzijds de instrumentele kernvraag: welke verzorgingsstaatarrangementen zijn nog relevant genoeg om (ten dele) behouden te blijven? Ik zou daaraan willen toevoegen dat vooral ook scherp gelet moet worden op de effectiviteit van het in te zetten instrumentarium.

Verbroken evenwicht

De analyse wordt geopend met de constatering dat het evenwicht tussen het aantal actieven en het aantal uitkeringsgerechtigden diepgaand is verbroken. Vermeld wordt dat er twintig jaar geleden tegenover iedere honderd actieven een kleine vijftig uitkeringsgerechtigden stonden, dat het er inmiddels 86 zijn en dat rond de eeuwwisseling het schrikbeeld van honderd opdoemt. De verdere toekomst wordt afgedaan met de opmerking dat de ontwikkeling zelfs dan nog niet stopt. Dat is merkwaardig omdat de *Nota sociale zekerheid* vooruitberekeningen bevat waaruit blijkt dat in het jaar 2030 bij ongewijzigd beleid (het basisscenario) het verhoudingsgetal niet-actieven/actieven een waarde bereikt van 1,4 en bij gewijzigd beleid (zowel in het werkgelegenheids- als in het participatiescenario) uitkomt op 1,1, dus nog steeds beduidend ongunstiger dan nu het geval is⁴. Heeft de commissie de ernst van de volumeproblematiek op lange termijn niet onder ogen willen zien?

Verzorgingsstaat

Onder de titel "Het ABC van een vernieuwde verzorgingsstaat" wordt vervolgens in hoofdstuk 2 aangegeven dat de commissie van oordeel is dat er in de toekomst sprake moet zijn van een *activerende* verzorgingsstaat, een *brede* verzorgingsstaat en een *controleerbare en bestuurbare* verzorgingsstaat. Deze drie vereisten komen min of meer uit de lucht vallen. Van een theoretische reflectie waarbij diverse modaliteiten van de verzorgingsstaat aan bod komen, is geen sprake. Daar is niettemin alle reden toe, zoals ik met enkele opmerkingen zal proberen te illustreren. Het begrip activerende verzorgingsstaat is bepaald niet eenduidig. De connotatie van het begrip is passief en daarmee het tegendeel van activerend. Als de commissie spreekt van een activerende verzorgingsstaat, is er derhalve sprake van een omkering van waarden met verregaande consequenties voor het te voeren ar-

beidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid⁵. De commissie lijkt de consequenties daarvan echter maar zeer ten dele te trekken.

De mening van de commissie dat alleen een brede verzorgingsstaat kan blijven rekenen op voldoende maatschappelijke steun, wil ik niet ter discussie stellen. Een stelsel met alleen bijstandachtige voorzieningen is inderdaad geen aantrekkelijk vooruitzicht. Daarmee wordt echter niet duidelijk welke opties dan wél onder die brede benadering vallen. Kan bij voorbeeld een systeem van uitsluitend volksverzekeringen met geïndividualiseerde, welvaartsvaste uitkeringen op vijftig-procentsniveau wel aanspraak op deze kwalificatie maken⁶? De commissie doet daar geen uitspraak over. Eigenlijk kiest zij voor het bestaande als referentiepunt en brengt daarop wat amenderingen aan.

Dat geldt ook voor haar mening over de invulling van een controleerbare en bestuurbare verzorgingsstaat: veel verder dan het beklemtonen van de noodzaak tot samenwerking op regionaal niveau en het intomen van sociale partners en uitvoeringsorganisaties door budgettering komt zij niet. Dat is verwonderlijk, gelet op de verhalen die individuele leden van de commissie in het recente verleden hebben afge-stoken. Het is echter bovenal onwetenschappelijk: een beschouwing over de pro's en contra's van respectievelijk de markt, het corporatisme en de overheid mag in een beschouwing over de toekomst van de verzorgingsstaat eenvoudigweg niet ontbreken.

Arbeidsmarktbeleid

In het derde hoofdstuk komt het arbeidsmarktbeleid aan bod. Het beeld dat in het voorgaande al is opgeroepen, wordt hier bevestigd. Sommige passages over de dyna-

1. Rapport commissie-Wolfson, *Niemand aan de kant*, PvdA, januari 1992.

2. WRR, *Een werkend perspectief*, 1990, blz. 31.

3. Ministerie van SoZaWe, *Nota sociale zekerheid 1992*, 1991, blz. 10-11.

4. Idem, blz. 21.

5. Zie voor een nadere uitwerking, toegespit op de sociale zekerheid: F.G. van den Heuvel, J.C. Vrooman en P.J. van Wijngaarden, *Preventie sociale zekerheid, een wenkend perspectief*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1991, nr. 10, blz. 599-602.

6. Vergelijk het rapport van de commissie-Drees, *Gespiegeld in de tijd*, oktober 1987.

miek op de arbeidsmarkt klinken bekend in de oren. Daar is niets op tegen. Wanneer echter eigen ideeën worden geventileerd, is er alle reden om de wenkbrauwen te fronsen. Dat geldt met name voor de pleidooien voor taakafplitsing en loonkosten-subsidies. Er wordt kennelijk volledig voorbijgegaan aan eerder onderzoek dat uitwijst dat ook aan zogenaamd lage functies allerlei kwaliteitseisen worden gesteld, met name in de expanderende dienstensector, en dat uit een evaluatie van de wet-Vermeend/Moor is gebleken dat het goedkoper maken van specifieke categorieën arbeid niet erg effectief is⁷.

Ook het feit dat er met een grote boog wordt heengelopen om hete hangijzers als passende arbeid en sancties is storend.

Sociale zekerheid

In het vierde hoofdstuk wordt de sociale zekerheid behandeld. Over de organisatie daarvan wordt veel gezegd, maar weinig concreets voorgesteld. Wat het stelsel zelf betreft is het opvallendst de scherpe afwijzing van zowel het (gedeeltelijke) basisinkomen als het ministelsel. Vooral dat laatste is opvallend omdat in het (recente) verleden PvdA-coryfeeën zich daarvoor sterk hebben gemaakt⁸. Hoewel ik zelf ook sceptisch sta tegenover de introductie van een ministelsel⁹, vind ik de argumentatie in het rapport niet sterk. Men accepteert namelijk klakkeloos de in de afgelopen zomer gedane kabinetsvoorstellen inzake een neerwaartse aanpassing van de uitkeringsstructuur in de ZW/AAW/WAO, die inhoudelijk een forse stap in de richting van een ministelsel betekenen en op grond waarvan al ettelijke miljarden aan ombuigingen zijn geboekt. Vervolgens stelt men vast dat er nog maar enkele miljarden te verdienen zijn. Dat is om meerdere redenen kwestieus. In de eerste plaats zal veel afhangen van de wijze waarop een ministelsel feitelijk geconcretiseerd wordt. Zo is de situatie waarbij werkgevers collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekeringen afsluiten voor hun werknemers wezenlijk verschillend van de situatie waarbij de individuele keuzevrijheid voorop staat.

In de tweede plaats is er sprake van een statische redenering. Het besparingsbedrag is uiteraard sterk afhankelijk van de ontwikkeling in de volumina en de prijzen, zowel op de arbeidsmarkt als in de sociale zekerheid.

Inkomensbeleid

In het vijfde hoofdstuk komt bij wijze van sluitstuk het inkomensbeleid ter sprake. Met de voorgestelde kritische heroverweging van inkomensprijzen en objectsubsidies zullen weinigen moeite hebben. Dat men de koppeling in stand wil houden, is ook begrijpelijk. Maar of dat op lange termijn ook kan met het voorgestelde beleidspakket en gelet op de vergrijzing, is twijfelachtig. Ronduit bezwaarlijk is dat men zich rijk rekent aan de ecologisering van de belastingheffing. Milieuheffingen kunnen niet zonder meer worden aangewend voor een verlaging van de wig¹⁰.

Conclusie

De hamvraag is vanzelfsprekend of de commissie-Wolfson aan haar opdracht heeft voldaan en inderdaad een sociaal-democratische visie op de toekomst van de verzorgingsstaat heeft ontwikkeld. Ik neig tot een negatief oordeel. Er is gekozen voor een inmiddels algemeen aanvaard uitgangspunt (verhoging arbeidsparticipatie), voor een korte tijdshorizon (door het verleden te laten rusten en de toekomst in te perken tot het jaar 2000), tegen een verdere voortzetting van het prijsbeleid in de sociale zekerheid (geen ont koppeling, geen ministelsel), voor inkomensnivellering (fiscalisering van de volksverzekeringen) en voor een 'zacht' arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid (beloningen, subsidies, oproep tot samenwerking). De politieke haalbaarheid in eigen kring lijkt daardoor groot. Op de financieel-economische haalbaarheid valt echter heel wat af te dingen, zeker op lange termijn, omdat de kosten van het voorgestelde beleid worden

onderschat en de effectiviteit wordt overschat. Politieke tegenstanders zullen dat zeker breed uitmeten. Het is dan aan de PvdA om te bewijzen dat deze bezwaren in het verleden misschien wel hebben gegolden, maar dat dit toch geen goede beoordeling is van haar visie op de toekomst. Om dat bewijs te leveren zal de PvdA het door de commissie-Wolfson voorgestelde beleid een gezondere financiële basis moeten geven door de effectiviteit van het instrumentarium te verhogen. Dat betekent dat zij er op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid niet aan zal kunnen ontkomen om voor een hardere lijn te kiezen.

F.G. van den Heuvel

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant.

7. Vergelijk C.H. Banning en J.A. Kamps, *Een onderzoek naar de achtergronden van moeilijk vervulbare vacatures*, WRR-werkdocument, 1988 alsmede Ministerie van SozaWe, *Evaluatie van de wet-Vermeend/Moor*, 1988.

8. Vergelijk J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen, M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*, 1984 en C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, *Sociale zekerheid, ministelsel een alternatief?*, in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1992*, 1991, blz. 111-132.

9. F.G. van den Heuvel en M.R.M. Teurlings, *Privatisering van arbeidsongeschiktheidsregelingen*, te verschijnen in *Openbare Uitgaven*, 1991/2.

10. A.L. Bovenberg en S. Cnossen, *Fiscaal fata morgana*, *ESB*, 4 december 1991, blz. 1200-1203.