

De sociale paradox

Tot de vele vragen die bij alle formatie- en reparatiewerkzaamheden onbeantwoord zijn gebleven, behoort zonder twijfel wat het kabinet-Van Agt II in de komende jaren van plan is te ondernemen op het gebied van de sociale zekerheid. Hoewel erkend wordt dat het steeds toenemende beroep op het sociale-zekerheidsstelsel een gevaar voor de economie als geheel inhoudt, lijkt het kabinet er nog steeds van uit te gaan dat pijnlijke keuzen in de sociale-verzekeringssfeer kunnen worden vermeden of naar de toekomst verschoven. Blijkens het eindverslag van de formatiewerkzaamheden van 11 september jl. wordt gemikt op een „krachtig werkgelegenheidsbeleid”, een „toenemende verdeling van arbeid” en een „doortastend volumebeleid”, om de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden tegen te gaan. Geen nieuws dus dat we al niet eerder hebben gehoord. Intussen blijft de stijging van de sociale-verzekeringuitgaven jaar in jaar uit de groei van de economie als geheel overtreffen en wordt de vicieuze cirkel van tegenvallende groei, toenemend beroep op de sociale verzekeringen, stijgende lastendruk, versnelde uitstoot van arbeid, tegenvallende groei, enz. verder doorlopen. Zo langzamerhand echter is het moment genaderd waarop het passief gadeslaan van de stijging van de sociale uitkeringen niet meer als een blijk van sociale bewogenheid kan worden gezien. Wij zijn terechtgekomen in een sociale paradox: indien niet, alle oprechte sociale overwegingen ten spijt, in het sociale-zekerheidsstelsel wordt ingegrepen, komen het herstel van de werkgelegenheid en de economische groei niet van de grond en valt in de toekomst het voortbestaan van een behoorlijk stelsel van sociale voorzieningen helemaal niet meer te garanderen. Ombuigingen in de sociale zekerheid zijn steeds duidelijker ook in het belang van de sociale-uitkeringsgerechtigden zelf geworden.

Natuurlijk zijn er in beginsel nog wel andere mogelijkheden om de stijging van de collectieve-lastendruk tegen te gaan, maar het is een illusie te menen dat door bezuinigingen elders in de collectieve sector voldoende tegenwicht kan worden geboden tegen het oplopen van de kosten van de sociale uitkeringen. Het probleem is dat het arbeidsaanbod in de komende jaren zal blijven toenemen met zo'n 50.000 werkzoekenden per jaar, voor wie bij de huidige lage groeitrend geen emploi te vinden is. Dat betekent dat zij zelf, of anderen van wie zij de arbeidsplaatsen overnemen, in een van de sociale opvangmechanismen terecht komen. Men moet wel erg optimistisch zijn om te geloven dat deze toestroom door middel van een werkgelegenheidsbeleid, een arbeidsmarktbeleid of een volumebeleid in de sociale zekerheid in het arbeidsproces kan worden opgenomen en dat het aantal uitkeringsgerechtigden niet zal toenemen. Slaagt dit beleid evenwel niet, dan zijn verdergaande maatregelen geboden: d.w.z. extra loonmatiging in de particuliere sector of rechtstreekse verlaging van de uitkeringsniveaus.

Er wordt in het sociaal-economische beleid reeds een zware wissel getrokken op de bereidheid tot loonmatiging in de particuliere sector. Nadat loonoffers in voorgaande jaren geen zichtbare resultaten hebben opgeleverd, ligt het echter niet voor de hand dat nog eens een extra vrijwillige loonmatiging tot stand kan komen wanneer het volumebeleid in de sociale zekerheid mislukt. Ook al hebben de centrales van FNV en CNV de bereidheid uitgesproken de inkomens te matigen ten behoeve van de instandhouding van het sociale-zekerheidsstelsel, op bondsniveau wordt daar „genuanceerder” over gedacht. In feite is de kans op loonmatiging zelfs extra verkleind door het streven naar verdere decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Min of meer noodgedwongen, omdat de meningsverschillen tussen de bonden het uitzetten van een gemeen-

schappelijke koers verhinderden, is de FNV de cao-onderhandelingen voor 1982 ingegaan met de leus: „maak je eigen cao”. Of er in die zelf gemaakte cao's nog ruimte zit voor solidariteit met de inactieven kan met een zeker recht worden betwijfeld. Waarschijnlijker is dat de vereiste loonmatiging slechts door rechtstreeks ingrijpen van de regering in de loonvorming zal zijn te bereiken.

Maar zelfs met een looningreep is het nog maar de vraag of voldoende loonmatiging kan worden afgedwongen om de problemen die de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden oproept, de baas te worden. Een loonmaatregel heeft bovendien het nadeel dat de zo noodzakelijke flexibiliteit op de arbeidsmarkt extra wordt gefrustreerd. Het ziet ernaar uit dat toch moet worden uitgezien naar directere methoden om de stijging van de collectieve-lastendruk tegen te gaan. Dat kan niet anders betekenen dan dat het niveau van de uitkeringen wordt verlaagd. Wanneer daarbij als uitgangspunt wordt gehandhaafd dat degenen die reeds van een sociaal minimum moeten rondkomen niet verder naar een situatie van armoede mogen afglijden, komt de nadruk te liggen op de bovenminimale uitkeringen.

Allereerst valt dan te denken aan een daling van het uitkeringspercentage naarmate het inkomen stijgt. Het sociale-verzekeringssstelsel tendeeft dan naar een stelsel van minimumvoorzieningen. Dat is niet in strijd met de grondgedachte van het stelsel: de burgers vrijwaren van gebrek, maar wel met de verzekeringsgedachte die de huidige vormgeving in hoge mate heeft bepaald. Op het Ministerie van Sociale Zaken wordt gedacht aan een reconstructie van de sociale zekerheid in de richting van een stelsel van basisvoorzieningen met daarbovenop aanvullende voorzieningen die aan een maximum worden gebonden (het z.g. twee-trajectensysteem). Het kabinet heeft in zijn formatieakkoord echter vastgelegd dat de verzekeringsgedachte voor werknemersverzekeringen behouden moet blijven. Een voorstel van de PvdA om de hoogte van de kinderbijslag afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders, lijkt het evenmin te halen wegens sterk verzet van het CDA.

In de tweede plaats is een verlaging van de uitkering denkbaar in die gevallen waarin twee uitkeringen, of een uitkering en een arbeidsinkomen, in één gezin of leefeenheid samenlopen. Gezien de snelle stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden moet dat een steeds vaker voorkomende situatie zijn. Staatssecretaris Van der Doef zal zich echter nog wel herinneren welke reacties hij met name bij Rooie Vrouwen losweekte toen hij als kamerlid een suggestie in die richting deed. Het kabinet heeft in zijn formatieakkoord alvast maar vastgelegd dat ongeacht de inkomenssituatie van overige leden van het huishouden een uitkering van ten minste het sociale minimum moet worden gewaarborgd.

Desondanks is met veel aplomb verkondigd dat de collectieve-lastendruk zal worden gestabiliseerd. Daar heeft het kabinet zich tot op het breukpunt van de coalitie sterk voor gemaakt. Weliswaar moest de „solidariteitshewing” omwille van de lieve vrede als een uitzondering op die regel worden getolereerd, maar die uitzondering is eenmalig. De consequenties van deze flinke taal voor het niveau van de sociale-verzekeringuitkeringen zijn echter niet getrokken. Het kabinet zit verstrikt in de sociale paradox: ter wille van het behoud van de sociale zekerheid wordt de enige economische en sociale zekerheid in de toekomst, die is gelegen in economisch herstel, in de waagschaal gesteld.

L. van der Geest