

De verzorgingsstaat in het geding

De verzorgingsstaat staat onder zware druk van de hoog oplopende werkloosheid en andere vormen van inactiviteit. Politici en wetenschappers staan voor de taak oplossingen voor de gerezen problemen aan te dragen.

In 1992 is op de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam een symposium gehouden over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat. De bijdragen van medewerkers van de Faculteit en van drie buitenstaanders zijn in een boek gebundeld. Het is de bedoeling daarmee de bij de Amsterdamse Faculteit aanwezige expertise voor een groter publiek ten dienste te stellen.

Om meerdere redenen had ik belangstelling voor deze bundel. Het onderwerp is volop in beweging en is van grote betekenis voor welvaart en welzijn in ons land. Het is tevens het belangrijkste thema bij de verkiezingen. Dus is de vraag interessant: wat draagt de bundel aan inzichten aan die voor de discussie en beleidsvorming terzake van de inrichting van de verzorgingsstaat van belang zijn?

Daarbij stel ik voorop dat de bundel geschreven is in 1992, toen de arbeidsmarktsituatie nog niet zo sterk verslechterd was als nu. Dat verklaart mogelijk dat de 'scope' nogal eng is beperkt tot de sociale zekerheid. Bij een dalende of stagnerende werkgelegenheid is de sociale zekerheid in zijn huidige vorm bij de geldende uitkeringshoogten duidelijk niet te handhaven. Op zijn beurt kan een te royale en te 'luchthartige' inrichting van de sociale zekerheid de werkgelegenheid nadelig beïnvloeden. Als de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, zoals allengs het geval is, werkelijk in het geding komt, is een bredere analyse en een meer omvattende beleidsaanpak nodig. Naast de sociale zekerheid in engere zin dient dan met het oog op de werkgelegenheid aandacht te worden besteed aan lastenverlichting, werking van de arbeidsmarkt en econo-

mische groei. Voor dit bredere kader heeft het Centraal Planbureau in de afgelopen jaren goed werk gedaan, dat van pas is gekomen bij de scenario's voor de langere termijn en bij de recente doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

Problemen van de verzorgingsstaat

In 1992 heeft het CPB drie scenario's voor de periode 1990-2015 gepresenteerd. In het doormodder-scenario (getiteld Global Shift), dat vooralsnog het meest realistisch is te achten, blijkt medio de jaren negentig dat de in de zomer van 1991 voorgestelde maatregelen ter beperking van het arbeidsongeschiktheidsvolume en het ziekteverzuim slechts beperkt effectief zijn. Deels worden in cao-verband op ruime schaal bovenwettelijke aanvullingen afgesproken, deels ondervindt de verruiming van het begrip passende arbeid in de praktijk – bij een verslechterde arbeidsmarktsituatie – slechts weinig ingang. Tegen 2005 overschrijdt het aantal personen met een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid het cijfer van 2 miljoen. Dan ontstaat een schokeffect. Vanaf 2005 vinden omvangrijke ingrepen plaats in de vorm van generieke kortingen op sociale uitkeringen. De loongerelateerde uitkeringen bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden verlaagd tot 60% van het laatste loon.

Tot zover enkele elementen van het doemscenario, dat het CPB in 1992 formuleerde om de kwade kansen te illustreren en om de noodzaak van een tijdige beleidsbijstelling te onderstrepen. Sindsdien is de situatie in hoog tempo slechter geworden. Als men bedenkt dat het aantal personen

met een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid nu al 1,75 miljoen bedraagt, dan kan men zich indenken dat nu al ingrijpende herzieningen van de verzorgingsstaat aan de orde worden gesteld.

In de aanloop naar de verkiezingen zijn de politici steeds meer van de urgentie van versterking van de werkgelegenheid doordrongen geraakt, zij het dat niet alle lijsttrekkers een even effectieve beleidsverandering weten te formuleren.

Maatregelen

De partijen, die volgens de CPB-berekeningen het meest werkgelegenheidsvriendelijk zijn (CDA en VVD), leggen het zwaartepunt van hun werkgelegenheidsbeleid vooral bij lastenverlichting en bij hervorming van de sociale zekerheid (in het bijzonder de VVD). Die zwaartepunten zijn mijn inziens goed gekozen, maar natuurlijk passen daarbij wel een aantal kanttekeningen.

Wat de lastenverlichting betreft, is vermindering van de overhevelings-toeslag in de loonbelasting van bijzonder belang. Om het bijbehorende negatieve koopkrachteffect voor de werknemers te compenseren dient de eerste belastingschijf te worden verlaagd. Mij dunk dat de gehele overhevelingstoeslag, waarmee f 20 à 30 mrd. is gemoeid, binnen vijf à tien jaren tot nul moet worden teruggebracht. De bijbehorende werkgelegenheidswinst is door Van Dijkhuizen eerder dit jaar in dit blad geraamd op 250.000 personen¹. Een bijkomend voordeel is dat de belastingvereenvoudigingsoperatie van de commissie-Oort alsnog een elegant vervolg krijgt.

Ingewikkelder ligt de herziening van de sociale zekerheid. De koopkrachteffecten van de VVD-voorstellen kunnen in bepaalde situaties te negatief uitpakken. Dit geldt in het bijzonder bij de Werkloosheidswet, omdat het werkloosheidsrisico op de particuliere verzekeringsmarkt moeilijk te verzekeren is. Om die reden zal bij de Werkloosheidswet voor uitkeringen die langer lopen dan een half jaar, een landelijke verevening moeten plaatsvinden. De Ziektewet

1. C. van Dijkhuizen, Een kwart miljoen extra banen, *ESB*, 12 januari 1994, blz. 28-29.

kan geleidelijk worden afgeschaft. Volstaan kan worden met de verplichting in het Burgerlijk Wetboek voor de werkgever om gedurende een bepaalde periode in inkomensvervanging te voorzien; die periode kan worden verlengd tot een half jaar.

Het belangrijkste probleem bij de sociale zekerheid is en blijft vooralsnog de arbeidsongeschiktheid. Het verdient overweging voor nieuwe gevallen de WAO niet meer toegankelijk te laten zijn. Om de werkgeversverantwoordelijkheid op decentraal niveau zo sterk mogelijk voelbaar te maken is in plaats daarvan te denken aan een wettelijke verplichting voor de werkgevers om voor hun werknemers een verzekering af te sluiten, die een sociaal minimum bij arbeidsongeschiktheid waarborgt. Vorig jaar heeft Oudshoorn dat al geopperd in dit tijdschrift². Boven die verplichte verzekering kunnen in de cao's of op individuele basis extra uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid worden afgesproken. Het ligt voor de hand dat werkgevers bij deze boven-minimale uitkeringen verschil maken tussen beroepsgebonden risico's (van de steiger afvallen) en sociale risico's (sportblessures en ondefinieerbare rugklachten). Verder komt voor boven-minimale afspraken geen algemeen-verbindendverklaring door de minister van Sociale Zaken in aanmerking.

Een nieuwe vorm van dekking voor de inkomensgevolgen bij arbeidsongeschiktheid kan op soortgelijke wijze voor de zelfstandigen gaan gelden. Voor de vroeggehandicapten blijft de gemeenschap onverminderd verantwoordelijk. Mij zijn geen schattingen bekend over de werkgelegenheidseffecten van de beschreven wijziging van de sociale zekerheid. Als men kijkt naar de berekeningen van het Centraal Planbureau van de effecten van verwante wijzigingsvoorstellen, dan ligt op lange termijn een zeer aanzienlijke werkgelegenheids-winst in de rede.

Naast lastenverlichting en hervorming van de sociale zekerheid past in een beleid, gericht op veel meer werkgelegenheid een set van maatregelen, die de arbeidsmarkt beter laten werken. In ons land zijn wij gewend aan het idee dat de arbeidsmarkt niet werkt als een markt die vraag en aanbod in evenwicht brengt. Het lijkt integendeel onontkoombaar dat de inactiviteit steeds

verder oploopt. Bij iedere conjuncturele inzinking stijgt de werkloosheid om vervolgens bij het volgende conjuncturele herstel slechts beperkt te dalen en op een hoger niveau te blijven hangen. De volgende recessie doet de werkloosheid weer verder oplopen. Aldus ontstaat een trapsgevijs patroon. Die trap voert niet naar boven, maar naar beneden, naar de sociale ondergang. Er is geen economische wet die zegt dat de arbeidsmarkt niet naar behoren kan functioneren. De fatale trap ontstaat door de starheden die wij zelf hebben ingebouwd en in stand houden. De ervaring in de Verenigde Staten leert dat de arbeidsmarkt wel degelijk in staat is in snel tempo extra werkgelegenheid te genereren. Nu wordt wel tegengeworpen dat daarvoor een te

R. Kloosterman en R. Knaack (red.), *Het Nederlandse model; kansen en bedreigingen van de verzorgingsstaat*, Amsterdam University Press, 1992.

hoge prijs wordt betaald in de vorm van 'Amerikaanse toestanden', gekenmerkt door daklozen die beneden het bestaansminimum zijn beland. Dit is te vermijden door een stelsel van verzekeringsverplichtingen en aanvullende overheidsvoorzieningen, zoals hierboven aangeduid.

Wij krijgen een goede en sociaal aanvaardbare arbeidsmarkt door de werknemersverzekeringen op de beschreven manier te hervormen en daarnaast een aantal onvolkomenheden en starheden te verminderen. Zo dient een veel strakker sanctiebeleid te worden gevoerd en dient het begrip passende arbeid ruim te worden opgevat. Verder dient de algemeen-verbindendverklaring door de Minister van Sociale Zaken te worden beperkt tot de zogenaamde 'goede doelen' (scholingsfaciliteiten en dergelijke). Aldus wordt bereikt dat via de algemene verbindende cao's niet zulke hoge vloeren in het loongebouw worden gelegd als thans het geval is. In lijn hiermee kan het minimumloon met zeg 10% worden verlaagd bij behoud van het sociale minimum. Voorts dient de klem van de armoedeval te worden vermin-

derd door beperking van inkomensafhankelijke subsidies (huursubsidies) en premies (ziekenfonds). Verder is ook positieve actie nodig in de vorm van arbeidsbemiddeling en beroepsgerichte scholing; daarbij hebben particuliere instellingen een grote rol te vervullen.

Het werkgelegenheidsbeleid dient te worden ingebed in een algemeen beleid gericht op meer economische groei en solide financiën van de staat. In de afgelopen twaalf jaar is het financieringstekort van het Rijk verlaagd, maar nog niet in voldoende mate. In de komende kabinetsperiode zal deze saneringsoperatie moeten worden voltooid. Dat hierbij uitstel moet worden betracht met het oog op de werkgelegenheid, is een onjuist standpunt. Helaas hebben de minister-president en de minister van Financiën in hun brief van 22 februari jl. aan de Tweede Kamer geschreven, dat de bovengrens voor het financieringstekort van het Rijk in de jaren 1995 en 1996 hoger mag zijn dan overeenkomt met de oorspronkelijke norm voor 1994. Een solide beleidsbenadering vereist integendeel dat de bovengrens voor het financieringstekort in 1995 en 1996 verder wordt verlaagd. Die verlaging moet reëel zijn en niet, zoals dit jaar, cosmetisch. Het is zeer te betreuren dat de minister van Financiën de soliditeit van het beleid heeft prijsgegeven.

Ter verhoging van de economische groei dient de technische vernieuwing ruim baan te krijgen en dient de marktwerking in het bijzonder in de 'zachte' sector krachtig te worden bevorderd. Privatisering en verzelfstandiging in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg en woningbouw zijn daartoe nodig. De actieprogramma's die in Duitsland en in de Verenigde Staten in gang zijn gezet vormen hiervoor een goed voorbeeld.

De bundel

Wat bevat de bundel in het licht van bovenstaande problematiek aan bouwstenen? R. Knaack bespreekt de crisis van de verzorgingsstaat in ons land. Naar zijn mening kan afbraak van de verzorgingsstaat voorkomen worden "indien alle partijen bereid

2. C. Oudshoorn, Marktwerking in het sociaal-economisch bestel, *ESB*, 6 oktober 1993, blz. 908-913.

zouden zijn of een democratische aanvaarding van dwang te accepteren of een sociaal contract af te sluiten dat de richting aangeeft waarin de verzorgingsstaat zich dient te ontwikkelen". Mijns inziens kunnen geen van deze beide alternatieven als serieuze oplossing worden gezien.

H. Keuzenkamp en R. van der Ploeg leveren onder de titel "Politieke economie van de verzorgingsstaat: de WAO in breed perspectief" een bijdrage waarin een historische schets, politieke theorie en economie elkaar aanvullen. Volgens de auteurs ligt "de uitdaging voor het voortbestaan van een verzorgingsstaat dus in de combinatie van een grotere mate van flexibilisering en individualisering, zonder daarbij tot de liberale anarchie van Nozick te vervallen". Een 'paarse' coalitie achten zij hiertoe het minst ongeschikt. In het licht van de diepgaande meningsverschillen tussen de PvdA en de VVD over een ministelsel lijkt mij dat, zeker voor de eerstkomende tijd, een onhoudbare stelling.

W. Groot, J. Hartog en H. Pott-Butter bezien de doelmatigheid van de sociale zekerheid. Daarmee is het niet in alle opzichten goed gesteld. De auteurs prefereren correctie van de sociale zekerheid door de overheid zelf (middels scherpere criteria, actiever fraudebestrijding en een doelmatiger uitvoering) boven invoering van een ministelsel. Zij menen dat een ministelsel grote aanpassingskosten zou vergen en extra wetgeving noodzakelijk zou maken om averechts selectie en uitsluiting door particuliere verzekeraars te voorkomen. In dit verband spreken zij over "enorme overgangskosten" en schade voor de "echte noodgevallen". Mijns inziens hebben de auteurs zich echter onvoldoende verdiept in de alternatieven voor de huidige opzet van de werknemersverzekeringen. Daarom is hun bovengenoemde beleidsconclusie onvoldoende gefundeerd. Afgezien daarvan acht ik hun heldere en nuchtere uiteenzetting over de doelmatigheid van het bestaande stelsel van sociale zekerheid overigens het meest geslaagde hoofdstuk in deze bundel.

M. Bruijn-Hundt en S. Gustafsson schrijven over individualisering en solidariteit in het inkomensbeleid in Zweden en Nederland. Hun conclusie is dat een inkomensbeleid, dat rekening houdt met alleenverdieners, gehuwde en samenwonende vrouwen ontmoedigt om op de arbeids-

markt te komen of er te blijven. Een geïndividualiseerd inkomensbeleid moet gecompleteerd worden met een gezinspolitiek en een arbeidsvoorzieningenbeleid. Mij verbaast het gemak, waarmee de auteurs – en met hen vele anderen – aan analyses van de deelneming door vrouwen aan de formele arbeidsmarkt beleidsconclusies menen te kunnen ontleen. De ontwikkeling van de kinderen en van het gezin is hierbij in het geding. Als econoom zie ik geen basis voor ferme conclusies. Als burger ben ik bevangen door de ondoorzichtigheid en de moeilijkheid van de keuzes die jonge ouders moeten maken. Drammen op dit terrein vind ik geen wijs beleid.

R. Kloosterman beziet de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal perspectief. De tweede helft van de jaren tachtig stemt hem optimistisch, gelet onder meer op de sterke groei van het aantal banen. Het Nederlandse model blijft volgens hem voldoende levensvatbaar, zij het dat beleidsaanpassingen gewenst zijn, gericht op individualisering, een activerend arbeidsmarktbeleid, betere controle en deregulering. Ik vraag mij af of hij anno 1994 nog zo optimistisch is over die levensvatbaarheid bij beperkte aanpassingen. Mijns inziens zijn fundamentele veranderingen nodig.

Verder maken R. Kloosterman en R. Knaack enkele korte opmerkingen over de duurzaamheid van het Nederlandse model. Zij maken daarbij gebruik van de opvattingen van hun medeauteurs. Onder die auteurs tekent zich volgens Kloosterman en Knaack een duidelijke consensus af. Op één na (Van Winden) komen zij allen tot de conclusie, dat de uitgebreide Nederlandse verzorgingsstaat in hoofdlijnen in stand dient te worden gehouden. Wel zijn aanpassingen nodig, maar het gaat daarbij niet om fundamentele aanpassingen. De Amsterdamse auteurs voelen met name niet voor het ministelsel, dat volgens Kloosterman en Knaack het enige echte alternatief voor ons stelsel is. In verband met de wenselijke aanpassingen denken de meeste auteurs aan marktprikkels (afstand tussen uitkeringen en arbeidsinkomen) en aan meer controle.

In dit besprekingsartikel vermeld ik niet alle opstellen. W. Buitelaar, J. Lambooy, G. Engbersen, F. van Winden en A. Roobeek behandelen diver-

se onderwerpen, die mijns inziens niet direct van belang zijn voor de vormgeving van nieuwe hoofdlijnen van het beleid op het terrein van de sociale zekerheid en meer algemeen van de verzorgingsstaat.

Slot

De bundel geeft mijns inziens al met al weinig bruikbare beleidsantwoorden op de ernstige bedreigingen, die op de verzorgingsstaat zijn afgekomen. Dat komt ten dele doordat men het gezichtsveld te zeer beperkt tot het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Verder staan de auteurs mijns inziens, behoudens in de vorm van vaag omschreven experimenten, te weinig open voor de veelheid van alternatieven en modaliteiten. Ik vind het overigens lovenswaardig dat de Amsterdamse economische faculteit een symposium en een bundel over dit uiterst beleidsrelevante onderwerp tot stand heeft weten te brengen. Wie geen vreemdeling in Jeruzalem is, weet dat de meeste algemeen-economische secties in den lande het thans allerminst gemakkelijk hebben. Beleidsrelevante initiatieven, zoals die van Amsterdam verdienen daarom navolging en tevens uitwerking en verdieping.

F.W. Rutten