

Bien étonné . . .

In onze Nederlandse politiek komt de „volte face” niet veel voor. Des te opmerkelijker is het onlangs verschenen rapport *Om een werkbare toekomst* van de commissie Van Kemenade, Ritzen, Wöltgens. In dit ideeënrijke rapport raakt men niet vlug uitgelezen. Eén van de belangrijkste thema's in het rapport is de onbetaalbaarheid van de sociale zekerheid, waarbij de auteurs het aan de lezer overlaten of dit reeds nu het geval is of in de naaste toekomst. Waar politieke partijen in het algemeen gewend zijn slechts in geveileerde termen te spreken over onderwerpen waarover in hun achterban verschillende meningen leven en ze bij voorkeur niet een belangrijk gedeelte van hun electoraat bruskeren, kan het rapport Van Kemenade gerust als uitzonderlijk worden gekenmerkt. Naast een vergaande samenvoeging van de sociale-zekerheidsregelingen in één wet leidend tot een algemene basisvoorziening op minimumniveau, stelt het rapport voor alle zogenaamde bovenminimale uitkeringen, d.w.z. boven het minimumloon, af te schaffen. Wil de werknemer deze uitkeringen veiligstellen, dan zal hij zich daarvoor privé moeten bijverzekeren.

De Tweede-Kamerfractie van de PvdA, in wier opdracht het rapport geschreven is, was niet zo enthousiast over deze gedachte en schrijft in haar verklaring: „De gedachte om de bovenminimale uitkeringen buiten de sfeer van de verplichte sociale verzekering te brengen, acht de fractie niet overtuigend”. We kunnen ons voorstellen dat de fractie dit schrijft, zelfs dat ze het vindt, maar is het daarom ook zo?

Feit is dat van geheel onverdachte zijde nog geen zes weken later praktisch een gelijke boodschap uitgaat. We doelen op het rapport van de Teldersstichting *Grenzen aan de sociale zekerheid*. Ook in dit rapport, geen officieel rapport van de VVD maar toch uit gelieerde kring, wordt de mening verdedigd dat de verplichte sociale verzekering slechts gegarandeerd kan worden voor de basisvoorziening. Nu zal er nog wel heel wat water door de Rijn vloeien voordat dit idee algemeen wordt geaccepteerd, maar er is toch onmiskenbaar een opening gemaakt. Het taboe op een open discussie van het systeem lijkt opgeheven. De gedachte van een wijziging en reductie van het huidige sociale bouwwerk kan niet meer worden afgedaan als een rechts liberaal standpunt, maar wordt nu blijkbaar aan beide zijden van het politieke spectrum aangehangen. Dan zal het CDA wel spoedig volgen.

Moet dit worden gezien als een wending uit vrije wil of meer als een wel wat laat zich realiseren van het feit dat de economie niet of nauwelijks stuurbaar is. Mijns inziens is hier van het laatste sprake. Fundamenteel zijn slechts twee ordeningsprincipes denkbaar voor de economie. Dat zijn de centrale sturing of de markt. Het is een wijdverbreide gedachte dat de marktordering niet tot zulke slechte resultaten leidt, gemeten aan de efficiëntie van de allocatie van de productieve capaciteiten, hoewel de resulterende verdeling ons niet zo erg behoeft te bevallen. Het ten onzent gegroeide sociale-zekerheidsstelsel is, hoewel dit slechts zelden erkend wordt, een inbreuk op het marktprincipe. In eerste aanleg is dit natuurlijk niet het geval geweest, nl. toen het nog ging om sociale verzekering i.p.v. sociale

zekerheid. Een verzekering is een produkt met een prijs. Het wordt echter anders als prijs en produkt geen enkele relatie meer tot elkaar hebben, bij voorbeeld door het insluipen van herverdelingselementen. Ethisch kan dit een goede zaak zijn, maar voor de afloop van het marktproces is één ding zeker: het leidt tot een suboptimaal resultaat.

Deze conclusie, ontleend aan de bekende resultaten uit de welvaartseconomie, heeft echter maar beperkte geldigheid; ze heeft betrekking op een statische maatschappij. Een groot deel van de sociale zekerheid bestaat uit, in principe, kortlopende uitkeringen. In het micro-vlak stabiliseren ze het consumptief verbruik, en nog belangrijker, maken ze veelal het „opeten van het eigen huis”, of algemener de vernietiging van huishoudelijk kapitaal niet nodig. In het macro-vlak stabiliseren ze de conjunctuurbeweging. In een dynamische economie, waarin perioden van meer en minder bedrijvigheid elkaar afwisselen, kan de sociale zekerheid dus zeker een goede zaak zijn. Maar ook in een dynamische context liggen er voetangels en klemmen; elders spraken wij van de „valkuil der sociale zekerheid” 1). Het gaat hier om het verschijnsel dat uitkeringen de arbeid duurder maken via de werkgeverspremies, berekend volgens het omslagstelsel en dat dit dus leidt tot verdere uitstoot van arbeid, en dus weer tot meer uitkeringen enz. enz.

Uit berekeningen met een nogal sterk gestileerd model komt naar voren dat deze beweging kan uitlopen op een stabiel evenwicht, maar dat het ook zeer wel mogelijk is, vooral bij hoge en inkomensafhankelijke uitkeringen en premies, dat de machine dol draait en dat er geen einde komt aan de uitstoot van arbeid, kortom dat het produktieve hart van de economie wordt leeggezogen 2). Naast een economische instabiliteit is de kans op een *politieke* patpositie tevens aanwezig als de uitkeringsgerechtigden met hun stemmen aantal elke, hun niet welgevallige wijziging kunnen gaan blokkeren in het parlement. Dit proces lijkt in Nederland de laatste tien jaren te spelen. Fundamenteel lijkt hierin ook nu nog weinig veranderd ook al profiteren we momenteel sterk van de oplevende wereld conjunctuur en de dure dollar.

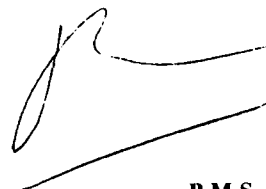
Geen enkel model, hoe complex ook, kan de werkelijkheid adequaat beschrijven. Wel geeft zo'n exercitie kwalitatieve indicaties welke horribele situaties kunnen ontstaan en van de richting waarin veranderingen moeten worden aangebracht. Ten onzent is die richting duidelijk het trimmen van het sociale stelsel, om de uitstroom van de laatste decade te keren. Hoever dit trimmen moet gaan, is een kwestie van „trial and error”. Wanneer we weer in het stabiele gebied zitten wordt het een kwestie van afweging tussen „efficiency” en „equity”, tussen meer nationaal produkt en een mooiere verdeling. Het is echter een nationaal belang, dat we eerst uit de gevarenzone komen van het instabiele gebied.

Het spreekt vanzelf dat zo'n proces van trimmen niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd. Er is een vrij langdurig overgangsregime nodig. In de eerste plaats omdat elke niet-geleidelijke wijziging leidt tot grote niet-bedoelde schokken, in de tweede plaats omdat we niet alle gevolgen kunnen voorzien en het in zo'n situatie dan beter is stapje-voor-stapje en met de mogelijkheid van bijsturen de bocht om te gaan. In de derde plaats omdat verkregen rechten zo veel mogelijk onaangetast moeten worden gelaten. Ik

denk hier bij voorbeeld aan WAO-trekkers, die na 10 jaar arbeidsongeschiktheid opeens hun uitkering sterk zien dalen, wachtgelders bij de overheid en Vut-ters, die hun inkomen opeens zien dalen, of gezinnen die opeens zouden worden geconfronteerd met dalende kinderbijslagbedragen voor hun opgroeiende kinderen. Ik voel morele weerzin tegen de gedachte dat de hard nodige bezuinigingen worden uitgevoerd over de ruggen van degenen die wij eertijds met (onmogelijk) ruime voorspiegelingen de status van uitkeringsgerechtigden hebben ingeloodst. Natuurlijk, en dat is vaak genoeg beweerd, en niet alleen in de laatste vijf jaar maar ook daarvoor, zijn de door ons tot wet verheven regelingen niet uitvoerbaar zodra het om grote aantallen gaat. Nochtans ontslaat het ons niet van de plicht een decent beleid te voeren ten opzichte van de reeds tot uitkering gerechtigden. In de vierde plaats zal het electoraal niet mogelijk blijven een meerderheid te vinden voor een wijziging die de rechten van vele uitkeringsgerechtigden vermindert. Dit betekent m.i. dat de overgang naar een nieuwe en soberder structuur gerealiseerd zal moeten worden door de bevolking tijdelijk onder een variabel regime te laten vallen, waarbij globaal de non-actieven onder het huidige regime vallen (behalve uiteraard bij oneigenlijk gebruik), en de actieve bevolking naar leeftijd wordt uitgesplitst; twintigjarigen zouden geheel onder het nieuwe regime vallen, de zestigjarigen geheel onder het oude en alle leeftijden daartussen voor een evenredig deel in het oude en in het nieuwe. Voor veertigjarigen zou dit dus betekenen dat zij de nieuwe premie gaan betalen, maar dat hun eventuele uitkering het gemiddelde is van de oude en de nieuwe uitkering. Op deze manier zou men de „opgebouwde” rechten van de bevolking in stand laten.

Behalve dat de hier geschetste overgangsprocedure het rechtsgevoel bevredigt, lijkt het mogelijk om daardoor ook de politiek vereiste electorale steun te kunnen krijgen.

De steeds verder uitbottende sociale heester verstikt het draagvlak en dit leidt tot haar eigen einde. Evenals in de tuin dienen we ook hier regelmatig te snoeien, wil het evenwicht bewaard blijven. Jammer dat de Tweede-Kamerfractie van de PvdA deze handschoen, die werd toegeworpen, niet heeft opgenomen. Op elegante wijze had men hierdoor de geesten rijp kunnen maken voor pijnlijke beslissingen, die onafwendbaar naderbij komen en die wij met man en macht wel kunnen uitstellen, maar slechts tegen de prijs van steeds pijnlijker ingrepen.



B.M.S. van Praag

1) B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, De valkuil der sociale zekerheid, *ESB*, nr. 3378, 27 oktober 1982; B.M.S. van Praag en P.A.B. Konijn, The social security trap, *Challenge*, nr. 26, nr. 3.

2) *Some general structural problems in social security*, rapport 82.29, Center for Research in Public Economics, Universiteit van Leiden; en ook IIASA-report, Laxenburg.