

De economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat

G. Zalm*

Voor een betere inrichting van de verzorgingsstaat dient begonnen te worden met een intensieve aanpak die zich richt op de werking van de arbeidsmarkt, het versterken van financiële prikkels en het verbeteren van de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast onderzoekt de auteur een aantal vervolgopties, te weten revitalisering van de overlegeconomie, een ministelsel cq. een stelsel gebaseerd op een basisinkomen.

De sociaal-economische ordening zoals die na de tweede wereldoorlog heeft vorm gekregen, is vooral gericht op consensus, samenwerking en stabiliteit. Het model is gebaseerd op de veronderstelling dat op een groot aantal terreinen collectieven (overheid, werknemers- en werkgeversorganisaties) de belangen van individuen beter weten te behartigen dan de individuen zelf en dat door samenwerking en afspraken tussen collectieven, bezwaarlijke aspecten van de markteconomie kunnen worden beperkt. Een tweede ermee samenhangende veronderstelling is dat individuen en sub-organisaties de besluiten en afspraken van de collectieven loyaal accepteren en naar letter en geest uitvoeren. Keerzijde van die benadering is dat concurrentie en dynamiek zwak uit de verf komen en dat voor individuele verantwoordelijkheid weinig plaats is.

Niettemin was dit model in de eerste twintig jaar na de tweede wereldoorlog zeer succesvol. Het leverde volledige werkgelegenheid, een sterk toenemend welvaartspeil en uitbanning van armoede. Waarom lijkt dit model heden ten dage niet meer zo effectief?

De toegenomen mondigheid van de burger, ondersteund door een gestegen opleidingspeil en ontzuiling, maakt op zich al dat het model niet meer zo efficiënt kan functioneren als in de jaren vijftig. Burgers, bedrijven en bureaucraten streven tegenwoordig ook eigen doelstellingen na in plaats van loyaal en gedisciplineerd collectieve besluiten uit te voeren. Het tot stand komen van allerlei royale verzorgingsstaatregeringen in de tweede helft van de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig heeft ook tot een verder verlies aan effectiviteit geleid. De eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven werd daardoor uitgehold en financiële prikkels werden verzwakt. De hantering van het consensusmodel als consensus en discipline moeilijk te realiseren zijn, vergt veel tijd en kan leiden tot patstellingen en niet effectieve, vage compromissen.

In het vervolg van dit artikel komen de volgende vragen aan de orde. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de problemen rond arbeidsmarkt en verzor-

gingsstaat? Met welke trends moeten we voor de toekomst rekening houden? Welke scenario's voor de toekomst van de verzorgingsstaat zijn denkbaar? En tot slot: wat is een goede strategie?

Arbeidsmarkt en verzorgingsstaat

Het meest negatieve kenmerk van de huidige situatie is het massieve beroep op sociale-zekerheidsregelingen. Dit is een algemeen Europees probleem. In Nederland is dit beroep, ook in vergelijking met andere Europese landen, omvangrijk en bovendien sterk geconcentreerd bij laaggekwalificeerden.

Wat kan deze scheefgroei verklaren? Zonder uitputtend te willen zijn, kunnen vier hoofdelementen worden genoemd: belemmeringen in het functioneren van de arbeidsmarkt, geringe financiële prikkels, de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en een weinig actief arbeidsmarktbeleid.

Functioneren arbeidsmarkt

Ten einde werknemers zoveel mogelijk te vrijwaren van de negatieve aspecten van een volledige vrije marktwerking, is een omvangrijk complex van wet- en regelgeving tot stand gebracht. Bij voorbeeld op het gebied van arbeidstijden, ontslag, arbeidsomstandigheden, minimumloon en uitzendarbeid. Daarnaast wordt loonconcurrentie tegengegaan en de collectieve loonvorming bevordert door het instrument van de algemeen-verbindendverklaring van cao's.

Zoals de jaren vijftig illustreren, leidt het beperken van de vrije-marktwerking niet per definitie tot ongunstige gevolgen voor de werkgelegenheid. Destijds werd de loonontwikkeling kunstmatig beperkt, hetgeen zelfs leidde tot een overspannen arbeidsmarkt. Het eind van de jaren zestig en de jaren zeventig laten echter zien dat, als de maatschappelijke consensus en discipline ontbreekt, die afscherming van de economische ontwikkeling ook kan leiden tot zeer negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt. Pas

* De auteur is directeur van het Centraal Planbureau.

na een zeer diepe economische crisis begin jaren tachtig, paste de loonontwikkeling zich aan de economische veranderingen aan.

Geringe financiële prikkels

De combinatie van de sociale zekerheid en het belasting- en premieregime leidt tot geringe financiële prikkels voor laaggekwalificeerden om werk te aanvaarden. Zo is voor laagopgeleide alleenverdieners het netto minimumloon vrijwel gelijk aan de netto uitkering. Dit gegeven heeft ook een negatieve uitwerking op de loonvorming. Werklozen wensen bij werkaanvaarding een reële inkomensverbetering te zien. Hierdoor stuwen de uitkeringen de laagste lonen omhoog. Dit maakt werkgevers weer selectiever bij het aantrekken van personeel en leidt tot een tendens om eenvoudige arbeid te elimineren.

In het huidige situatie wordt de onderkant van de arbeidsmarkt geconfronteerd met een impliciete heffing van 100% op het arbeidsinkomen. Tegenover iedere inkomensverbetering bij werkaanvaarding staat een even grote verlaging van de sociale uitkering. Ook voor individuele werkgevers waren er tot voor kort geen financiële prikkels om werknemers in het bedrijf te houden en niet af te laten vloeien naar de sociale zekerheid. Tot slot is nog vermeldenswaard dat het fiscale systeem deelname van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces ontmoedigt (voetoverheveling).

Uitvoeringsorganisatie

Dat er problemen zijn met de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid behoeft vandaag de dag geen toelichting meer. Ik merk slechts op dat een gemeenschappelijk kenmerk van WAO en Bijstand is, dat de organisaties die beslissen over toegang en behoud van de uitkering, geen financieel belang hebben bij volumebeperking, omdat de rekening elders kan worden gedeclareerd.

Arbeidsmarktbeleid

In tegenstelling tot Zweden heeft Nederland geen traditie van een actief arbeidsmarktbeleid. Arbeidsbemiddeling en scholingsvoorzieningen zijn zwak ontwikkeld. Voor werklozen geldt geen verplichting om aan her- en bijscholing deel te nemen. Daarnaast behoeven werklozen gedurende lange tijd alleen naar zogenaamde passende arbeid te kijken.

In cao's komen weinig concrete en toetsbare afspraken voor om zwakke arbeidsmarktgroeperingen in te schakelen. Onderzoek indiceert daarentegen dat bij de personeelsselectie minderheden worden gediscrimineerd¹. Wel zeer breed gespreid en concreet, en door algemeen-verbindendverklaring gesteund, zijn afspraken om de afvloeiing naar de sociale zekerheid aantrekkelijker te maken, door aanvullingen op het wettelijk regime. Eveneens zeer veel voorkomend is de praktijk om de laagst toegestane loonschaal hoger vast te stellen dan het wettelijk minimumloon.

Trends

Door een aantal trends dreigen de problemen in de toekomst nog groter te worden.

Vergrijzing

De vergrijzing zal leiden tot een stijging van de AOW-lasten en de zorguitgaven ten behoeve van bejaarden, vooral na 2010. Het aandeel van de vijftigplussers in de beroepsbevolking zal al eerder fors gaan oplopen (de naoorlogse geboortegolf). Bij gelijkblijvende invalideringskansen stijgt het beroep op de WAO tot 1,1 miljoen personen in 2000. Na de eeuwwisseling zal de geboortegolf aanspraak op een vutuitkering kunnen maken.

Individualisering

In 1960 bestond 60% van de huishoudens uit een echtpaar met kinderen, in 1990 is dat 40% en over 25 jaar is dat naar verwachting nog maar 30%. Omdat voor alleenstaanden het sociale minimum hoger is vastgesteld dan de helft van twee samenlevers, leidt dat tot een opwaartse druk op de sociale uitkeringen. Burgers hebben bovendien de neiging om hun huishoudenssamenstelling te presenteren op een manier die hen het meeste financieel voordeel biedt.

Migratie

Ook bij een straf migratiebeleid zal het immigratiedoel positief en omvangrijk zijn. De immigranten zijn gemiddeld genomen laag opgeleid. Ook van de tweede generatie allochtonen is een veel groter deel laag opgeleid dan van de autochtonen. In 1991 bestond van de nieuwkomers op de arbeidsmarkt 16% uit allochtonen, van de ongeschoolde nieuwkomers is het percentage allochtonen 60%. De migratie geeft een aanzienlijke tegendruk aan de trend van het stijgende gemiddelde opleidingspeil van de autochtone beroepsbevolking. Tevens dreigt het probleem van de geringe participatie van laaggeschoolden steeds meer samen te vallen met de minderhedenproblematiek.

Internationalisatie

De in de afgelopen decennia ingezette trend van internationalisatie zal zich naar verwachting voortzetten. Een constante zal waarschijnlijk zijn de toeneemende concurrentie op de Europese markt. Daarbuiten zullen de dynamische Aziatische economieën en Centraal-Europa aan belang winnen. Het bestaande Nederlandse specialisatiepatroon is niet gunstig en zal in een snel tempo moeten opschuiven van een grondstof- en energie-intensieve naar een meer kennisintensieve richting. Het is bovendien zeer wel denkbaar dat ook anderszins de internationale omgeving turbulent zal zijn. Dit stelt hoge eisen aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie en de Nederlandse arbeidsmarkt.

Mondigheid

De nieuwe cohorten die de arbeidsmarkt betreden zijn, in vergelijking met de cohorten die de arbeidsmarkt verlaten, gemiddeld beter opgeleid en hebben minder binding met de bestaande maatschappelijke organisaties. Voor die mondigere nieuwe generaties

1. Zie bij voorbeeld K.W.H. van Beek, C.C. Koopmans en B.M.S. van Praag, Gezocht: jonge, gezonde autochtone man, *ESB*, 10 juni 1992, blz. 560-564; idem, Discriminatie op de arbeidsmarkt?, *ESB*, 26 mei 1993, blz. 476-481.

zijn collectieve uniforme regelingen waarschijnlijk niet het grote ideaal.

De toekomst van de verzorgingsstaat

Onzekerheden

De verleiding is groot om na bespreking van de huidige zwakke punten en de toekomsttrends direct 'de' oplossing op tafel te leggen. Zo'n aanpak miskent echter de onzekerheden. Onzekerheden over de diagnose en het gewicht dat we moeten toekennen aan de diverse verklaringen. Onzekerheden ook over de toekomstige ontwikkelingen. Niet alle trends zijn even robuust en de intensiteit waarmee ze zich zullen voordoen is vaak onbekend. De noodzaak en de effectiviteit van hervormingsvoorstellen hangen echter wel van die onzekerheden af, bij voorbeeld van de internationaal-economische en de sociaal-culturele ontwikkelingen. Dat is de reden dat het CPB in de langetermijnstudie heeft gewerkt met een aantal scenario's, waarin ook de toekomst van de verzorgingsstaat sterk uiteenloopt.

Niets doen

In het eerste scenario, Global shift, is er mondiaal sprake van een zeer dynamische technische ontwikkeling en hevige concurrentie die de gevestigde posities van bedrijven, bedrijfstakken en landen bedreigt. Om hiervan te kunnen profiteren zijn inventiviteit, flexibiliteit, ondernemend gedrag nodig, evenals een maatschappij waarin prestaties worden beloond. Al deze elementen horen bij het vrije-marktperspectief.

In Europa domineren echter verstarring en verkregen rechten, en bepalen naar binnen gerichtheid en protectionisme het beeld. Onderlinge verdeeldheid doet bovendien het integratieproces stagneren. Nederland ondervindt als relatief klein land veel hinder van het stagneren van de Europese eenwording.

In dit scenario vinden voor wat betreft de collectieve sector in de eerste 10 à 15 jaar geen echte wijzigingen plaats. Ziektewet en WAO worden weliswaar gewijzigd, maar in de cao's worden deze aanpassingen teniet gedaan. Ter wille van de arbeidsrust en de goede verhoudingen worden de cao's toch algemeen verbindend verklaard. De beoogde volume-effecten van de financiële maatregelen in de sfeer van ziekte en arbeidsongeschiktheid, treden dan niet op. De verruiming van het begrip passende arbeid bij zowel werkloosheid als arbeidsongeschiktheid vindt, bij een verslechterende arbeidsmarkt, in de praktijk nauwelijks ingang. Bij stagnerende en later zelfs dalende werkgelegenheid overschrijdt het aantal arbeidsongeschikten na 2000 zelfs de 1,25 miljoen. De maatschappelijke inertie leidt ook tot een wapenstilstand bij de vut en de aanvullende pensioenvoorziening.

Bij een gematigde economische groei van onze belangrijkste handelspartners, loopt in dit scenario omstreeks 2005 de collectieve sector vast: iedere werkende moet meer dan één uitkeringsontvanger onderhouden en de collectieve lasten zijn met meer dan tien procentpunten opgelopen.

Maatschappelijk is dit niet meer houdbaar. Na de eeuwwisseling wordt het beleid dan ook fors gewijzigd, waarbij het minimumloon en de eraan gekop-

pelde sociale uitkeringen worden verlaagd en andere rigiditeiten op de arbeids- en goederenmarkten doorbroken. Het beleid wordt vervolgens sterk bepaald door het vrije-marktprincipe. Er is geen budgettaire ruimte om kwetsbare groepen uitkeringsontvangers te ontzien. Het te late antwoord leidt op de problemen onvermijdelijk tot een ongenueanceerde ingreep.

Dit scenario illustreert hoe slecht het huidige stelsel bestand is tegen een matige economische groei. Al snel loopt de verzorgingsstaat tegen haar grenzen. Er moet dus het een en ander veranderen. Maar hoe? Er zijn twee hoofdstrategieën denkbaar.

Revitalisering overleconomie

De eerste strategie, die het CPB heeft beschreven in het 'European Renaissance'-scenario, tracht de huidige verzorgingsstaat in hoofdlijnen overeind te houden en legt het accent op bestuurlijke hervormingen, afspraken, discipline, verplichtingen en controle, met een beperkte versterking van financiële prikkels. Zo'n strategie kan succesvol zijn bij een wat minder dynamische technologische ontwikkeling, indien schaalgrootte van groot belang blijkt te zijn en bij een zekere blokvorming in de industriële wereld. Aan die voorwaarden wordt in dit scenario voldaan.

Kernelement van deze strategie is de revitalisering van de overleconomie door een gezamenlijke aanpak van overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties van de inschakeling van laaggeschoolden. Meer concreet kan men dan denken aan:

- cao's die voorzien in concrete en toetsbare afspraken ter bevordering van de instroom van zwakke arbeidsmarktgroepen. Ook komt er meer ruimte in de loonafspraken voor laagbetaald werk;
- verscherping van de feitelijke toetredingseisen van de uitkeringsregelingen. Voor de werkloosheidswet wordt de arbeidsverleden-eis verzwakt. De WAO-keuringen komen in handen van een onafhankelijk orgaan. De uitvoeringsorganisatie wordt aan een onafhankelijk toezicht onderworpen;
- het begrip passende arbeid voor werklozen wordt effectief verruimd. Werklozen worden verplicht deel te nemen aan scholingsprogramma's. Uitkeringsstrafsancties worden niet geschuwd;
- financiële hervormingen worden doorgevoerd die ertoe leiden dat degenen die de facto invloed uitoefenen op het uitkeringsvolume, een direct financieel belang krijgen bij volumebeperking. Bijstand en individuele huursubsidie kunnen niet langer worden gedeclareerd bij het Rijk doch gemeenten ontvangen hiervoor een normuitkering. Alsdan krijgen gemeenten een direct financieel belang bij het voeren van een adequaat volume- en fraudebeleid. Werkgevers worden directer met kosten geconfronteerd door de bonus/malus in de WAO en een eigen risico in de Ziektewet;
- er wordt een gematigde versobering van het uitkeringsregime gerealiseerd. De in internationaal opzicht hoge minimumuitkering voor alleenstaanden wordt teruggebracht van 70% van het netto minimumloon naar 60% en de jaarlijkse verhoging van de uitkering blijft een beetje achter bij de lonen;
- werken wordt financieel aantrekkelijker gemaakt door het arbeidskostenforfait in de loon- en inkom-

stenbelasting te verdubbelen en de voetoverheveling af te schaffen;

- de overheid blijft de cao's steunen door middel van algemeen-verbindendverklaring. Bepalingen die echter in strijd zijn met belangrijke regeringsdoelstellingen, worden niet meer aan derden opgelegd. Hierbij kan gedacht worden aan bovenwettelijke aanvullingen op sociale uitkeringen en aan bepalingen die werkgevers verplichten tot herverzekering van het eigen risico.

Deze strategie sluit het meest aan bij de Nederlandse traditie en laat de verzorgingsstaat en de bestaande arbeidsverhoudingen vrij goed in tact. Het beslag van de collectieve uitgaven op het nationale inkomen daalt in dit scenario zeer beperkt. Weliswaar worden de uitgaven voor Ziektewet, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid gereduceerd, maar daartegenover staan toenemende uitgaven in verband met de vergrijzing (AOW en zorg) en voor milieu, infrastructuur en onderwijs. De verhouding tussen het aantal inactieven/actieven gaat licht omlaag en door de fiscale maatregelen is het mogelijk om de marginale wig op minimum niveau te verlagen. Daarnaast daalt door de beperkte indexatie de minimum uitkering relatief ten opzichte van het gemiddelde loon bij werken.

Maar er zitten ook aanzienlijke risico's aan deze strategie. Hoewel de hoofdlijnen van deze benadering inmiddels unaniem door de SER zijn onderschreven, moet worden geconstateerd dat in deze strategie een groot beroep wordt gedaan op de sociale consensus en op interne discipline binnen werknemers- en werkgeversorganisaties. Is dat wel te realiseren? Verder gaat het scenario uit van een optimistische visie omtrent het aanpassingsvermogen van de overheid en de uitvoeringsorganisaties. Lukt het wel om deze organisaties te hervormen? Kan een langdurig scheefgegroeide praktijk weer recht worden gezet? Accepteren de burgers de aantasting van de privacy die het gevolg is van meer dwang en controle? Een laatste risico is, dat de economische omstandigheden tegenzitten, de internationale concurrentie heftig is en tot zeer snelle, moeilijk te regisseren aanpassingen noopt. In zo'n turbulente omgeving is een model van centraal overleg, coördinatie, onderlinge afspraken, en geleidelijke aanpassingen zeer kwetsbaar. Dan dreigt de zaak alsnog uit de hand te lopen met ongerichte ingrepen tot slot.

Van mimistelsel naar basisinkomen

De tweede strategie, die is uitgewerkt in het 'Balanced Growth' scenario, gaat er vanuit dat de sociale consensus en discipline die een effectieve overleegconomie vereist, niet meer terug keren en dat de bestuurlijke vermogens van de overheid beperkt zijn. Burgers, ambtenaren, leden van vakbonden en werkgeversorganisaties laten zich niet meer eenvoudig sturen, streven eigen doelstellingen na en vertonen calculerend gedrag. Dwang, toetsing en controle zijn niet effectief en inbreuken op de privacy worden niet geaccepteerd. In die omstandigheden ligt een drastische vereenvoudiging en versobering van de huidige verzorgingsstaat voor de hand waarbij individualise-

ring, deregulering, ontbureaucratisering en objectivering leidraad zijn.

De externe omstandigheden vragen in dit scenario ook om versterkte marktwerking. In dit scenario is uitgegaan van een krachtige economische groei die wordt gedreven door een zeer dynamische, technische ontwikkeling die ook kansen biedt voor nieuwe bedrijven, bedrijfstakken en landen. Europa, Japan en de Verenigde Staten corrigeren hun uiteenlopende tekortkomingen.

Toegesplitst op de Nederlandse arbeidsmarkt en verzorgingsstaat kan aan de volgende punten gedacht worden:

- invoering van een ministelsel in de sociale verzekeringen;
- individualisering van de inkomstenbelasting. De individuele belastingvrije voet wordt een uitbetaalbare tax-credit, die geleidelijk verhoogd wordt. Op den duur vervangt deze negatieve inkomstenbelasting (vrijwel) het hele sociale zekerheidsstelsel. De inkomensgarantie bestaat dan uitsluitend nog uit de negatieve inkomstenbelasting die ook als een basisinkomen kan worden aangemerkt;
- de algemeen-verbindendverklaring van cao's wordt gestaakt behoudens voor bepalingen die algemeen onderschreven collectieve doelstellingen nastreven (zoals scholing en afspraken ten behoeve van zwakke arbeidsmarktgroeperingen).

De collectieve uitgaven kunnen in het Balanced growth-scenario dalen met 15 procentpunt en in 2015 is het niveau van de collectieve uitgaven vergelijkbaar met het niveau dat in het begin van de zeventiger jaren gold. Het draagvlak van de verzorgingsstaat, de verhouding tussen inactieven en actieven, zal aanzienlijk verbeterd zijn.

De keerzijde van dit beleid is de inkomensontwikkeling. Er vindt wel een zeer drastische versobering plaats van de sociale zekerheid. Weliswaar kan in een scenario met economische groei het basisinkomen in 2015 gelijk zijn aan het huidige sociaal minimum van een alleenstaande (voor gehuwden is het dan 140% van het huidig sociaal minimum), maar is er wel sprake van een relatieve achteruitgang. De gecumuleerde koopkrachtverbetering voor werkenden is in die periode zo'n 70%. Dit brengt het risico met zich mee van sociale spanningen en politieke onhaalbaarheid. Bij deze strategie rijst de vraag of een zo vergaande hervorming wel echt nodig is en of, onder een wat gunstiger gesternte, beperktere hervormingen niet voldoende soelaas kunnen bieden.

Ministelsel versus basisinkomen

Het heeft velen verrast dat het CPB in het Balanced growth-scenario een basisinkomen/negatieve inkomstenbelasting heeft geïntroduceerd ter vervanging van het huidige stelsel van sociale zekerheid. In het verleden is dit uitvoerig bediscussieerd en de overheersende opinie was negatief. Zou in de filosofie van het scenario een ministelsel niet beter zijn?

Op zichzelf zijn er goede redenen om kritisch te staan ten opzichte van een basisinkomen. Het meest evidente bezwaar is dat de kring van gerechtigden zeer drastisch wordt uitgebreid ten opzichte van de

huidige situatie. Iedere volwassene Nederlander krijgt er recht op. Dit creëert een groot financieringsprobleem als het huidige bijstandsniveau van een alleenstaande als uitgangspunt wordt genomen. De vorm van een negatieve inkomstenbelasting maakt dit probleem niet wezenlijk anders.

Een ministelsel, waarin de loongerelateerde uitkeringen in de sociale verzekeringen worden vervangen door een uniforme uitkering van 70% van het minimumloon, leidt uitsluitend tot lagere uitgaven en lagere sociale premies en lijkt wat dat betreft te prefereren. Tegelijkertijd moet echter worden bedacht dat met een ministelsel zeer veel van de huidige problemen blijven bestaan:

- de uitvoeringsproblemen bij de sociale verzekeringen wijzigen niet echt. Keuring, toetsing en controle bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid blijven net zo problematisch als thans. De aanvullende bovenwettelijke regelingen zullen waarschijnlijk de wettelijke keuringspraktijk blijven volgen, zodat het volume-effect van die privatisering beperkt zal zijn;
- voor laaggekwalificeerden verandert er weinig. Voor hen is het verschil tussen 70% van het laatstverdiende loon en 70% van het minimumloon beperkt;
- het beroep op de bijstand neemt toe omdat die vaker dan thans zal moeten zorgdragen voor een aanvulling tot het sociaal minimum. De uitvoeringsproblematiek bij de bijstand wordt nog verder vergroot. Het problematische onderscheid tussen diverse leefvormen blijft bestaan om maar te zwijgen over de vermogenstoets, en het verhalen van bijstand op voormalige partners;
- de armoedeval blijft bestaan: ook in een ministelsel wordt het inkomen dat iemand kan gaan verdienen door te gaan werken volledig afgeboekt op de uitkering.

Vervanging van het sociale-zekerheidsstelsel door een systeem van negatieve inkomstenbelasting kent al die bezwaren niet. De uitvoeringsorganisatie kan verdwijnen, het systeem is volledig geïndividualiseerd, alimentatie wordt een privé aangelegenheid, vermogenstoetsen bestaan niet meer, het minimumloon kan worden afgeschaft, ook legaal werken tegen een laag loon of voor een beperkt aantal uren loont en er zal een echte private verzekeringsmarkt voor arbeidsongeschiktheidsregelingen ontstaan, met eigen polisvoorwaarden en eigen keuringen.

Tegenover al deze voordelen staat het probleem van de financiering. Ook als alle bestaande sociale uitkeringen (behoudens de AOW), de studiefinanciering, de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid en de belastingvrije voeten worden ingezet, kan geen basisinkomen/negatieve inkomstenbelasting worden gefinancierd dat gelijk is aan de huidige bijstandsuitkering voor een alleenstaande.

Aangezien verhoging van de toch al hoge marginale belasting- en premiedruk economisch negatief uitwerkt, staan er twee wegen open om dit toch te realiseren. Beide wegen starten met de introductie van een ministelsel in de sociale verzekeringen. De eerste weg vervolgt met een ingroei-model, waarbij de

huidige koopkracht van de alleenstaande-uitkering maatgevend is en de ruimte die de economische groei biedt voor lastenverlaging wordt vertaald in een verhoging van de, aanvankelijk bescheiden, negatieve inkomstenbelasting. Dit met gelijktijdige en navolgende verlaging van de sociale uitkeringen. Het uitkeringsdeel smelt dan geleidelijk weg. Zeker als de economische groei niet uitbundig is, zal dit een lange weg zijn.

Een snellere weg is accepteren dat de negatieve inkomstenbelasting lager zal zijn dan het huidige niveau van de bijstand voor een alleenstaande. In dat geval kan het eindstation sneller worden bereikt. Tegenover de koopkrachtdalingen staan dan dynamische voordelen, juist voor degenen die nu in de sociale zekerheid zijn opgesloten.

Welke strategie?

Na de roes van de opgaande internationale conjunctuur van de tweede helft van de jaren tachtig, toen het er even op leek dat we de zaken weer langzaam op orde kregen, is er de ontzuivering aan het begin van de jaren negentig. Enige conjuncturele tegenwind brengt al snel het besef dat veel fundamentele problemen omtrent de werking van de arbeidsmarkt alsmede de inrichting en uitvoering van de verzorgingsstaat zijn blijven liggen. Sommige problemen zijn tijdens de hoogconjunctuur zelfs in ernst en omvang toegenomen.

Waarvoor moet je nu kiezen? Vanuit een louter economische benadering kan die vraag niet worden beantwoord. Het antwoord hangt niet alleen af van een economische beoordeling maar ook van bestuurskundige, sociologische, sociale en politieke beoordelingen. Gelet op de diverse onzekerheden is het ook onverstandig om nu een definitieve keus te maken. Vaste toekomstbeelden met grote blauwdrukken en ideale eindsituaties zijn zeer riskant.

Het is ook niet nodig om nu definitief te kiezen. De arbeidsmarkt en verzorgingsstaat zoals we die kennen, en de op ons afkomende problemen nopen ertoe dat over een breed front flink de aanval wordt ingezet om het tij te keren. Een intensieve aanpak die zich zowel richt op het beter functioneren van de arbeidsmarkt, als het versterken van financiële prikkels als het verbeteren van de uitvoeringsorganisatie als een beter arbeidsmarktbeleid is als een 'no regrets policy' te bestempelen. Te snel doorschieten op de diverse onderdelen lijkt in de Nederlandse constellatie niet het meest in het oog lopende risico. Naarmate de tijd vordert zal meer duidelijkheid ontstaan over de haalbaarheid en effectiviteit van de diverse opties. Alsdan kan een meer definitieve koersbepaling tot stand komen. Wel is essentieel dat gelet op alle onzekerheden zoveel mogelijk routes voor de langere termijn worden opgehouden en dat niet uit nostalgie uitsluitend betreden paden in de beschouwing worden betrokken.

G. Zalm