

De toekomst van ons sociale stelsel (slot)

Is de verzorgingsstaat af?

Wie de verkiezingsprogramma's van VVD, CDA, PvdA, SP en GroenLinks naast elkaar legt, krijgt de indruk dat de Nederlandse verzorgingsstaat zo'n beetje af is. Geen van die partijen wil de komende vier jaar het stelsel ingrijpend wijzigen. Terwijl het beleid van de afgelopen vijftien jaar niet tot meer activering geleid heeft, maar wel tot meer armoede. Laat de PvdA — net als onder Paars II — weer een kans lopen om de verzorgingsstaat opnieuw vorm te geven? Aan het slot van een serie over de toekomst van ons sociaal stelsel fileert Paul de Beer de verkiezingsprogramma's.

PAUL DE BEER

8 Wordt Aart-Jan de Geus de meest succesvolle minister van Sociale Zaken ooit? Hoe je ook over zijn beleid denkt, zijn belofte om de verzorgingsstaat grondig te verbouwen, heeft hij meer dan waar gemaakt. Niet eerder zijn in één kabinetsperiode zoveel nieuwe sociale wetten ingevoerd als onder zijn bewind: een compleet nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling (de WIA, die de WAO vervangt), een ingrijpend herziene bijstandswet (de Wet Werk en Bijstand), een forse ingreep in de ww en dan ook nog eens een compleet nieuwe levensloopregeling. Hoe-wel ze primair een verantwoordelijkheid van de

sociale partners zijn, kunnen ook de ingrepen in de VUT en het prepensioen in hoge mate op het conto van De Geus worden geschreven. De nieuwe zorgverzekeringswet, die onder verantwoordelijkheid van zijn VVD-collega Hoogervorst valt, blijft dan nog buiten beschouwing. In minder dan vier jaar is het sociale stelsel grondig opgeschud. Oude vertrouwde afkortingen als de ABW, WAO en VUT zijn geschrapt en nieuwe wetten als de WWB, WIA en de levensloopregeling zijn ervoor in de plaats gekomen.

De hervormingsagenda van het tweede kabinet-Balkenende kon bij de oppositiepartijen PvdA, GroenLinks en SP op weinig bijval rekenen. Het kabinet zou de problemen van werkloosheid en sociale uitsluiting alleen maar verergeren en verantwoordelijk zijn voor een toename van de maatschappelijke ongelijkheid. Op grond hiervan viel te verwachten dat de oppositiepartijen in hun programma's voor de komende Tweede Kamerverkiezingen duidelijk

Over de auteur Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en redacteur van S&D. Tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (aias) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen)

Noten zie pagina 15

S&D 10 | 2006

afstand zouden nemen van het (a)sociale beleid van Balkenende en De Geus en met een alternatief voor de toekomst van het sociale stelsel zouden komen. PvdA-leider Wouter Bos wekte op dit punt hoge verwachtingen toen hij op 28 april 2006 in een lezing de contouren schetste van een nieuwe, op Scandinavische leest geschoeide verzorgingsstaat.¹ In dit artikel ga ik na in welke mate de linkse oppositiepartijen in hun verkiezingsprogramma's deze verwachtingen waar maken door met een alternatief te komen voor het sociale stelsel zoals dit er na vier jaar Balkenende uitziet. Daarvoor is het echter nodig eerst iets nader in te gaan op het karakter van de hervormingen van de afgelopen jaren en stil te staan bij een aantal adviezen die in deze periode over de toekomst van de verzorgingsstaat zijn uitgebracht.

HERVORMING ZONDER PLAN

Als in zo korte tijd zoveel sociale regelingen worden gewijzigd als onder het tweede kabinet-Balkenende, zou men verwachten dat dit gebeurt op basis van een helder en weloverwogen hervormingsplan. Het is echter niet eenvoudig om in de nieuwe wetten een samenhangende en doordachte structuur te herkennen. Natuurlijk, vrijwel alle nieuwe regelingen — het zorgstelsel uitgezonderd — zijn ingegeven door één leidende gedachte: het beroep op de sociale regelingen moet omlaag en de arbeidsparticipatie moet omhoog. Om over deze bedoeling geen misverstand te laten bestaan is het inmiddels gebruik in de naamgeving van nieuwe regelingen het woord 'werk' vooraf te laten gaan aan de uitkering: de Wet Werk en Bijstand (wwb), de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (wia), waarvan de Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (wga) deel uitmaakt. Eerder waren de arbeidsbureaus al omgedoopt tot Centra voor Werk en Inkomen en menig gemeentelijke sociale dienst tooit zich tegenwoordig met de naam Dienst Werk en Inkomen. De boodschap is duidelijk: sociale zekerheid is niet meer in de eerste plaats bedoeld om

mensen die om wat voor reden dan ook zonder werk zitten, van een inkomen te voorzien. Nee, het hoofddoel is dat zij zo snel mogelijk weer aan het werk gaan.

Wie de nieuwe regelingen nader onder de loep neemt, ontdekt echter al snel dat dit doel op zeer verschillende manieren wordt nagestreefd. Een groter contrast dan dat tussen de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling en de levensloopregeling is nauwelijks denkbaar. De wia is er vóór alles op gericht om mensen aan het werk te houden. Alleen wie echt niets meer kan en geen perspectief op herstel heeft, komt voor een blijvende volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking. Voor alle anderen, die niet volledig of slechts tijdelijk arbeidsongeschikt zijn, is het uitgangspunt dat zij aan het werk blijven. De arbeidsongeschiktheidsuitkering is nog slechts bedoeld als *aanvulling* op hun loon wanneer zij niet volledig inzetbaar zijn. De levensloopregeling daarentegen is bedoeld om mensen die gezond van lijf en leden zijn in de gelegenheid te stellen een tijdje niet (betaald) te werken. Natuurlijk, de hoop is dat mensen hierdoor uiteindelijk langer gezond en productief blijven werken. Misschien zou dit zelfs tot minder arbeidsongeschiktheid kunnen leiden. Maar wie de regeling sec bekijkt, kan niet anders dan concluderen dat de levensloopregeling een (fiscale) bonus op niet-werken is. Ook de uitvoering en vormgeving van de regelingen lopen sterk uiteen. De wia-uitkering voor volledig arbeidsongeschikten (iva geheten) is een publieke voorziening, uitgekeerd door het publieke uitkeringsorgaan uvv en gefinancierd uit verplichte sociale premies. De aanvullende uitkering voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten, de wga, kan ook door private verzekeraars worden uitgevoerd. De levensloopregeling is daarentegen een strikt individuele spaarregeling, waarover iedere werknemer zelf besluit of hij/zij er aan deelneemt. Hoewel de wia en de levensloopregeling beide tot doel hebben om de arbeidsparticipatie te bevorderen, gaan zij dus van geheel verschillende organisatieprincipes uit.

HET DRIEPIJLERMODEL

Dat er geen consistente lijn valt te ontdekken in de nieuwe sociale regelingen, is des te opmerkelijker omdat er tussen 2002 en 2005 verschillende adviezen verschenen die pleitten voor een geheel nieuwe structuur in de vorm van een driepijlermodel. In september 2002 schetste een door minister De Geus ingestelde denktank, onder voorzitterschap van PvdA-senator Frans Leijne, in het rapport *Anders denken over zekerheid*² de contouren van een toekomstig stelsel van sociale zekerheid. Hierin zou de overheid verantwoordelijk zijn voor de eerste pijler: een basisdekking; zouden de sociale partners in de tweede pijler aanvullende sectorale voorzieningen regelen die een mengvorm zijn van collectief verzekeren en sparen, en zou er in de derde pijler ruimte zijn voor individuele, vrijwillige spaarvormen en verzekeringen. Of het nu ging om werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, zorg of ouderdom, per soort risico zou de verhouding tussen de drie pijlers kunnen variëren. Een jaar later bepleitte het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in het rapport *Sociaal en zeker*³ een vergelijkbare structuur onder de naam cappuccinomodel. Volgens de auteurs kan dit model 'gezien worden als de institutionele vormgeving van het christen-democratische kernbegrip gespreide verantwoordelijkheid' (pagina 32). Weer een jaar later verscheen het zogenaamde Baliemanifest, *Sociale zekerheid als investering*,⁴ opgesteld door een denktank met vertegenwoordigers van uiteenlopende maatschappelijke organisaties, waaronder de toenmalige SER-voorzitter Herman Wijffels, de voorzitter van FNV Bondgenoten Henk van der Kolk, FNV-bestuurder Ton Heerts, AWWN-voorman Ronald de Leij en DIVOSA-voorzitter Tof Thissen. Zij zagen het gebrek aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling als een van de hoofdgebreken van het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Opnieuw mondde dit uit in de aanbeveling om een variant op het driepijlermodel in te voeren, waarbij de overheid een basisvoorziening garandeert, de sociale partners

op sectorniveau aanvullende verzekeringen overeenkomen en individuele werknemers een persoonlijke levenslooptekening opbouwen. Eind 2005 verscheen ten slotte het rapport *De wet van wederkerigheid*⁵ van een PvdA-commissie onder voorzitterschap van senator Han Noten. Hierin geldt een 'ondeelbare verantwoordelijkheid' als een van de drie pijlers voor een duurzame verzorgingsstaat. Wetgever, overheid en burger zijn weliswaar samen verantwoordelijk voor de verzorgingsstaat, maar er geldt daarom nog geen 'gezamenlijke verantwoordelijkheid die in gezamenlijk handelen wordt waar gemaakt'. Het gaat erom dat iedere partij haar eigen verantwoordelijkheid draagt en die niet op de ander kan afwentelen. Hoewel dit niet uitmondt in een expliciet pleidooi voor een driepijlermodel, stelt de commissie wel dat de overheid verantwoordelijk is voor een basisvoorziening, terwijl de sociale partners meer verantwoordelijkheid kunnen dragen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

VEEL VERSCHILPUNTEN IN DE VERKIEZINGS-PROGRAMMA'S ...

Hoewel het driepijler- of cappuccinomodel ook kritiek ophield⁶, leek er geleidelijk toch brede steun te ontstaan voor een hervorming van het stelsel van sociale zekerheid in deze richting. De Geus koos ervoor om voort te gaan op de ingeslagen weg zonder een samenhangende structuur voor het gehele stelsel na te streven.

Het feit dat De Geus de adviezen om een driepijlermodel in te voeren in de wind sloeg, bood de politieke partijen een buitenkans om in hun verkiezingsprogramma's alsnog een meer samenhangende visie op het stelsel van sociale zekerheid te presenteren. Wie die programma's van de vijf grootste politieke partijen⁷ leest, zal echter tevergeefs naar een dergelijke samenhangende visie zoeken. Natuurlijk, de programma's bevatten de nodige voorstellen tot veranderingen in de sociale zekerheid. Maar die hebben vrijwel zonder uitzondering het karakter van relatief beperkte wijzigingen in bestaande regelingen.

Paul de Beer *Is de verzorgingsstaat af?*

Blijkbaar accepteren alle partijen het bestaande stelsel als een gegeven en zien zij geen heil (meer) in een structuurwijziging. Dit is opmerkelijk, omdat het hervormingsprogramma van De Geus de afgelopen jaren bij de oppositiepartijen op stevige kritiek stuitte. Nu deze wijzigingen eenmaal zijn doorgevoerd, zien zij er vanaf om ze weer terug te draaien. Blijkbaar ziet men toch genoeg ruimte om de gewenste aanpassingen binnen het bestaande stelsel door te voeren.

Na de stevige discussies van de afgelopen jaren verschillen de partijen nu slechts marginaal van mening over de flexibilisering van de arbeidsmarkt

Beziet men vervolgens wat nauwkeuriger wat de verschillende partijen voorstellen, dan valt vooral het gebrek aan principiële meningsverschillen op. En voor zover er controverses zijn, blijkt de scheidslijn lang niet altijd tussen links en rechts te lopen. Natuurlijk, PvdA en GroenLinks staan lijnrecht tegenover CDA en VVD als het gaat om de zogenaamde fiscalisering van de AOW — waarbij de SP overigens aan de zijde van CDA en VVD staat. Maar waar gaat het hierbij nu eigenlijk om? De PvdA wil dat 65-plussers met een behoorlijk pensioen vanaf 2011, dus pas ná de komende kabinetsperiode, een klein beetje extra gaan bijdragen aan de financiering van de AOW. De retoriek van CDA en VVD over een bejaardenbelasting ten spijt, gaat het in feite om een marginaal verschil in de verdeling van de oplopende vergrijzingslasten. PvdA en SP willen de herkeuringscriteria voor de 'oude' WAO'ers versoepelen, terwijl GroenLinks, CDA en VVD hier niets over zeggen en dus blijkbaar de bestaande regels willen handhaven. Maar geen van de partijen stelt de WIA, de nieuwe arbeidsongeschiktheidswet als zodanig ter discussie.

GroenLinks en VVD vinden elkaar opmerke-

lijk genoeg in een sterke verkorting van de duur van de ww: bij GroenLinks tot een jaar (waarna de werkloze overigens wel recht op een baan heeft) en bij de VVD tot 19 maanden. SP, PvdA en CDA willen hoogte en duur van de ww daarentegen niet wijzigen. De scheidslijn loopt hier dus zeker niet tussen links en rechts. Dat geldt ook voor de kinderopvang, die niet alleen bij de PvdA, SP en GroenLinks maar ook bij de VVD gratis wordt. Het CDA ziet hier weliswaar niets in, maar pleit wel voor verhoging van de kinderbijslag en een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag, zodat ouders meer mogelijkheden hebben om werk en zorg te combineren. Er doet zich weer een opmerkelijke coalitie voor tussen CDA en GroenLinks bij de heffingskorting in de belastingen voor afhankelijke partners die beide willen afschaffen, iets waar de PvdA weer tegen is (en waarover de VVD zwijgt). Een voorspelbaar verschil van mening zien we bij de zorgverzekeringen: PvdA, GroenLinks en SP willen de no-claim korting afschaffen en de premie weer sterker inkomensafhankelijk maken, terwijl CDA en VVD vasthouden aan de bestaande regeling.

... MAAR NOG MÉÉR OVEREENKOMSTEN

Er zijn dus meer dan genoeg punten waarover men elkaar in de verkiezingsstrijd in de haren kan vliegen. Maar wie niet alleen oog heeft voor de verschillen maar ook voor de overeenkomsten, zal constateren dat die veel opvallender zijn. Om met de AOW te beginnen: alle partijen willen een welvaartsvaste AOW en handhaving van de AOW-leeftijd op 65 jaar — al wil GroenLinks die leeftijd wel 'flexibel' maken, zonder duidelijk te maken wat dit precies behelst.

Voor de unanieme steun voor een welvaartsvaste AOW is opmerkelijk. De partijen doen het voorkomen alsof dit niets anders is dan een voortzetting van het huidige beleid. Inderdaad zou de AOW op basis van de zogenaamde koppelingwet de loonontwikkeling op de voet moeten volgen. Feitelijk is de AOW de afgelopen 25 jaar echter sterk bij de lonen achtergebleven, doordat de koppeling lang niet altijd is toege-

11

past. Zou de AOW de komende 25 jaar wel onafgebroken de lonen volgen — zoals in ieder geval de PvdA nadrukkelijk belooft — dan zou dit wel degelijk een belangrijke beleidswijziging betekenen! Handhaving van de 65-jarige leeftijd is eveneens ‘ongewijzigd beleid’, maar niet minder opmerkelijk omdat er onder deskundigen een groeiende consensus is over de wenselijkheid om deze leeftijd op termijn wel te verhogen — een beslissing die in landen als Duitsland en Zweden inmiddels al is genomen.

Aan twee hoofddoeleinden van het stelsel van sociale zekerheid wordt steeds minder voldaan

Een andere opmerkelijke overeenkomst tussen de programma’s van PvdA, SP en CDA is dat zij de uitkering voor volledig arbeidsongeschikten willen verhogen van 70 procent tot 75 procent: een wens die — niet minder opmerkelijk — inmiddels al door het zittende kabinet is overgenomen.

12 Nog een belangrijk punt van overeenkomst tussen PvdA, GroenLinks, SP en CDA is het stimuleren van laagbetaald werk. Elk van deze partijen wil het werken in laagbetaalde banen zowel voor de werknemer als voor de werkgever aantrekkelijker maken. De werknemer kan als het aan deze partijen ligt op een of andere vorm van inkomensondersteuning rekenen: bij PvdA en SP heet dit een werkbonus, bij GroenLinks een gedeeltelijk basisinkomen voor werknemers en bij het CDA een inkomensafhankelijke arbeidstoelage. Maar voor zover dit uit de programteksten valt op te maken gaat het bij alle partijen om een variant van de succesvolle Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC)⁸. Werkgevers kunnen bij PvdA en GroenLinks lagere lasten voor laagbetaald werk verwachten, terwijl het CDA de nogal omslachtige constructie heeft bedacht van een lager minimumloon gedurende twee jaar, in ruil voor een inkomenstoelage voor

de werknemer, terwijl de werkgever tien procent van de loonkosten in scholing moet investeren.

In het licht van de stevige discussies van de afgelopen jaren verschillen de partijen slechts marginaal van mening over de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Sowieso zijn de programma’s op dit punt erg summier. PvdA en SP zeggen expliciet dat zij de huidige ontslagbescherming willen handhaven. GroenLinks stelt, nadat lijsttrekker Femke Halsema aanvankelijk veel verdergaande voorstellen had gedaan, nog slechts voor om de ontslagbescherming voor mensen met vast werk te ‘vereenvoudigen’ en de procedures te verkorten, terwijl werknemers met een tijdelijke aanstelling juist beter beschermd zouden moeten worden. Zelfs de VVD gaat niet verder dan dat het ontslagrecht ‘eenvoudiger en duidelijker’ moet⁹. Van een vergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt is bij geen van de partijen sprake.

Ten slotte zijn er ook weinig principiële meningsverschillen over de levensloopregeling. Hoewel dit meest vernieuwende element van De Geus’ hervormingsagenda bij de burgers tot nog toe weinig enthousiasme weet op te roepen, wil geen van de partijen het weer afschaffen of ingrijpend veranderen. Alleen GroenLinks wil deze regeling samen met het spaarloon ombouwen tot ‘ruimere en betaalde verlofregelingen’, al is niet helemaal duidelijk of de levensloopregeling in de huidige vorm hierdoor geheel zou verdwijnen.

ZIJN DE PARTIJEN HERVORMINGSMOE?

Overziet men de overeenkomsten en de verschillen tussen de programma’s dan valt er moeilijk aan de indruk te ontkomen dat volgens de vijf grootste politieke partijen van Nederland de verzorgingsstaat zo’n beetje af is. Natuurlijk, op allerlei plekken moet er wat worden bijgeschaafd. Her en der zijn reparaties gewenst. Wellicht kan er nog ergens een op- of uitbouw-tje bij. Maar geen van de partijen pleit voor een grondige verbouwing, waarbij regelingen

geheel worden opgeheven of nieuwe worden ingevoerd. Laat staan dat men pleit voor complete structuurwijzigingen of een geheel nieuw fundament voor het stelsel. Blijkbaar vinden alle partijen dat het huidige sociale stelsel er wel mee door kan.¹⁰

Hoe valt dit gebrek aan animo voor grote nieuwe beleidswijzigingen te verklaren, gezien het feit dat de eerder genoemde adviezen daar wel op aandringen? Het ligt natuurlijk voor de hand dat, na de ingrijpende wijzigingen van de afgelopen jaren, niemand meer zit te wachten op nog een ronde van stelselherzelingen. Weer een structuurwijziging bepleiten, zou maar onrust en onzekerheid onder de kiezers teweeg brengen. In verkiezingstijd is dat een riskante strategie, zoals de PvdA aan den lijve ondervond toen zij een relatief kleine verandering in de financiering van AOW aankondigde.

Een tweede verklaring is dat ingrijpende veranderingen momenteel ook niet meer nodig lijken. Dankzij de gunstige economische vooruitzichten voor de komende jaren, maar ook dankzij de maatregelen van het kabinet-Balkenende, is de financiering van de sociale zekerheid de komende kabinetsperiode geen probleem. In tien jaar tijd is het aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid, inclusief de AOW, maar exclusief de pensioenen en ziektekosten, in het bruto binnenlands product met anderhalf procentpunt teruggelopen. Het kabinet-Balkenende gaat er bovendien prat op dat er voor het eerst in de geschiedenis een gelijktijdige afname is van het aantal uitkeringen voor zowel werkloosheid, arbeidsongeschiktheid als de bijstand. Er is dan ook geen directe noodzaak voor verdere bezuinigingen. De ervaring leert dat het in Nederland gemakkelijker is veranderingen in de verzorgingsstaat door te voeren als we er economisch slecht voor staan en ingrepen uit het oogpunt van betaalbaarheid onvermijdelijk lijken dan in een hoogconjunctuur, wanneer de betaalbaarheid geen probleem vormt.

Ten slotte zou het zo kunnen zijn dat de grootste partijen daadwerkelijk redelijk tevreden zijn met het bestaande sociale stelsel, al

zou dat betekenen dat ook de oppositiepartijen achteraf instemmen met het hervormingsbeleid van de kabinetten-Balkenende dat zij te vuur en te zwaard hebben bestreden.

DE GEBREKEN VAN HET BESTAANDE SOCIALE STELSEL

Er is echter meer dan genoeg redenen om uiterst kritisch te zijn over de hervormingen van de afgelopen jaren. Allereerst valt er nogal wat af te dingen op de prestaties van Balkenende c.s.. Het aantal uitkeringen voor de bevolking onder 65 jaar mag dan de afgelopen jaren zijn teruggelopen, dit was niet te danken aan de groei van het aantal werkenden. Integendeel, de werkzame beroepsbevolking is sinds 2002 met bijna 120.000 gekrompen.¹¹ Doordat de bevolking groeide, nam het aantal niet-werkzame personen van 15-64 jaar zelfs met 200.000 toe. Het kabinet was dus alleen succesvol in het terugdringen van het aantal uitkeringen doordat steeds meer niet-werkenden het recht op een uitkering werd onttrokken. Het kabinet mag zijn hervormingen dan hebben gerechtvaardigd met het argument van activering, feitelijk hebben die hervormingen er vooral toe geleid dat het stelsel van sociale zekerheid ontoegankelijker is geworden. Op dit punt heeft het kabinet inderdaad een opmerkelijke trendbreuk tot stand gebracht. Decennia lang nam het aandeel van de niet-werkenden tussen 15 en 64 jaar dat een uitkering ontvangt, toe. In 1982 had één op de drie niet-werkenden recht op een uitkering; in 2003 was dit al bijna de helft (46 procent). De laatste twee jaar is dit percentage echter met 3,4 procentpunt gedaald. Anders gezegd, wie 13
zonder werk zit kan er de laatste jaren minder op rekenen dat hij/zij een inkomensvervangende uitkering ontvangt. Hoewel er (nog) geen inzicht bestaat in welke groepen dit precies treft, is het haast onvermijdelijk dat deze ontwikkeling gepaard gaat met grotere sociale ongelijkheid en uitsluiting.¹²

Deze cijfers leggen twee ernstige gebreken van het bestaande stelsel van sociale zekerheid bloot. In de eerste plaats is de sociale zekerheid

nog steeds onvoldoende in staat om mensen weer aan het werk te helpen. Hoezeer ook het gros van de beleidswijzigingen van de afgelopen vijftien jaar hiermee gerechtvaardigd is, feitelijk is de activerende werking van het sociale stelsel in die periode niet noemenswaardig verbeterd. Dit maakt het stelsel extra kwetsbaar in tijden van economische tegenspoed. Het aantal uitkeringsgerechtigden neemt dan telkens weer snel toe, waardoor onvermijdelijk de druk tot nieuwe bezuinigen oploopt. Tussen 2001 en 2004 kwamen er bijvoorbeeld 150.000 uitkeringsgerechtigden onder 65 jaar bij. Voor de komende kabinetsperiode mogen de vooruitzichten dan gunstig zijn, als de ijzeren regelmaat van iedere tien jaar een recessie zich voortzet, ziet het er voor het daaropvolgende kabinet, dat in 2010 zou moeten aantreden, heel wat minder gunstig uit. Snel oplopende kosten van de AOW, doordat de eerste babyboomers in 2011 65 jaar worden, en een terugvallende economie zouden de overheidsfinanciën dan wel eens zwaar onder druk kunnen zetten.

In de tweede plaats duiden de gepresenteerde cijfers erop dat de sociale bescherming die het stelsel van sociale zekerheid biedt, steeds verder afbrokkelt. In feite is dit proces al ruim twintig jaar aan de gang. Sinds het eerste kabinet-Lubbers in 1984 alle uitkeringen met drie procent verlaagde, zijn de uitkeringsniveaus steeds verder achterop geraakt bij de algehele welvaartsontwikkeling. In 1983 bedroeg een gemiddelde arbeidsongeschiktheidsuitkering nog 70 procent van het gemiddelde loon van een werknemer met een voltijdbaan, in 2004 was dit nog slechts 33 procent. Nu wordt deze daling vertekend door de sterke toename van het aandeel gedeeltelijke arbeidsongeschikten. Ook de bijstandsuitkering is echter fors teruggelopen, van 46 naar 32 procent van het gemiddelde loon. Aan twee hoofddoeleinden van het stelsel van sociale zekerheid — de garantie van een zekere mate van inkomenscontinuïteit bij verlies van werk en bescherming tegen armoede — wordt hierdoor steeds minder vol-

VOLGENDE KANS

De hervorming van het sociale stelsel door het kabinet-Balkenende vormde in zekere zin de culminatie van een omslag in het denken over sociale zekerheid die begin jaren negentig plaatsvond. Mede geïnspireerd door het rapport *Een werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1990 vatte de overtuiging post dat het sociale stelsel minder gericht moest zijn op bescherming en veel meer op activering. Als we nu de balans opmaken moeten we echter constateren dat het voorstellen van activering weinig concrete resultaten heeft afgeworpen, terwijl het minder benadrukken van de beschermingsfunctie wel 'succesvol' is geweest, aangezien de sociale bescherming daadwerkelijk is verminderd.

Dit is niet iets waar een sociaal-democratische partij vrede mee zou mogen hebben. Het roept dan ook de vraag op of de brede politieke consensus die het afgelopen decennium is ontstaan, niet aan herziening toe is. Voor zover gehoopt werd dat minder nadruk op sociale bescherming, door hogere drempels op te werpen en de uitkeringen minder genereus te maken, tot meer activering zou leiden, kan na vijftien jaar wel worden geconcludeerd dat deze niet is uitgekomen. Mensen blijken aanzienlijk minder gevoelig voor financiële prikkels dan de gemiddelde econoom en politicus menen.

Er resteren dan twee opties. De eerste is de sociale bescherming nog verder beperken, om daarmee in ieder geval de betaalbaarheid van het stelsel veilig te stellen. Dat komt echter wel erg dicht bij de uitspraak — om een Amerikaanse Vietnam-generaal te parafaseren — dat we het stelsel moeten vernietigen om het te kunnen redden. De tweede optie is de beschermingsfunctie van de sociale zekerheid weer voorop stellen en te erkennen dat de mogelijkheden om het stelsel veel 'activerender' te maken beperkt zijn. Dit betekent allerm minst dat niet méér inspanningen gewenst zijn om kansarme groepen aan het werk te helpen. Maar die bieden geen rechtvaardiging om de uitkeringsaanspraken

te beperken. Activering moet vooral worden gerealiseerd via instrumenten buiten het stelsel van sociale zekerheid. Gelukkig zijn daarvoor in de verkiezingsprogramma's enkele aanzetten te vinden, zoals de werkbonus voor laagbetaalde banen. Maar het ontbreekt bij alle partijen aan een integrale visie op het sociale stelsel, waarin bescherming en activering daadwerkelijk in balans zijn.

Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt in zijn onlangs verschenen rapport *De verzorgingsstaat herwogen*: 'De transformatie van de verzorgingsstaat vergt een specifieke stijl: de stijl van wenkende idealen. Incrementele, bijna technische aanpassingen, met een hoog *no-regret* gehalte en een lage mate van politieke kleuring werken onvoldoende.' (pagina 16)

Eind jaren negentig liet de PvdA in Paars-II een kans voorbij gaan om zich, in een periode waarin Nederland economisch de wind nog in de zeilen had, grondig te herbezinnen op de toekomst van het sociale stelsel. De hervormingen die dat kabinet niet nodig achtte, zijn vervolgens door de kabinetten-Balkenende wel doorgevoerd, maar tegen de prijs van minder sociale bescherming en een grotere maatschappelijke ongelijkheid. Het valt te hopen dat de PvdA een volgende kans om als regeringspartij de toekomstige ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat vorm te geven, wel zal aangrijpen.

Dit is het laatste artikel in de serie De toekomst van ons sociale stelsel. Eerdere bijdragen verschenen in s&D 2006, 4, s&D 2006, 5 en s&D 2006, 6.

Noten

- 1 Wouter Bos, *Lessen uit het Noorden*, in *s&D* nr. 6, 2006, pp. 25-32.
- 2 Frans Leijnse, Kees Goudswaard, Janneke Plantenga en Jan Peter van den Toren, *Anders denken over zekerheid: Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
- 3 Sylvester Eijffinger en Evert-Jan van Asselt, *Sociaal en zeker: Over een nieuwe balans in de sociale zekerheid tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid in het licht van de arbeidsmarkt*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003.
- 4 Piet Leenders, Ivo Kuijpers en Felix Rottenberg, *Sociale zekerheid als investering: Manifest*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie, 2005.
- 5 Projectgroep Verzorgingsstaat, *De wet van wederkerigheid*, Amsterdam: Partij van de Arbeid, 2005.
- 6 Zie de commentaren in de boekversie van *Sociale zekerheid als investering* en het rapport *Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden* van een commissie onder voorzitterschap van mijzelf, in 2004 geschreven voor het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks.
- 7 Dit artikel beperkt zich tot de programma's van CDA, PvdA, VVD, GroenLinks en SP.
- 8 Zie voor een kritiek daarop het artikel van Arie Glebbeek en Piet van Elswijk: EITC is goed, Prohef is beter.. *s&D* 7/8 2006.
- 9 Een uitgewerkt voorstel voor vereenvoudiging werd wel gepresenteerd in *s&D* 7/8 2006: Paul F. van der Heijden: Weg met het duaal ontslagstelsel.
- 10 Deze conclusie trekt ook de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid in zijn recent verschenen rapport *De verzorgingsstaat herwogen* (Rapporten aan de Regering 76, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006). Citaat: 'de belangrijkste systeemtransformaties in de sociale zekerheid naderen voor dit moment hun voltooiing. Socialezekerheidsbeleid kan in het teken van de implementatie komen te staan, in plaats van in het teken van stelselwijzigingen.' (p.12)
- 11 Alle cijfers die hierna worden gepresenteerd zijn gebaseerd op CBS-gegevens (Statline), zie www.cbs.nl.
- 12 Tot een vergelijkbaar conclusie komen Ferd Crone en Paul Tang, 'Dat mensen zich terugtrekken van arbeidsmarkt is niet iets om te vieren', in *de Volkskrant* van 3 oktober 2006.