

Column

Is er nog toekomst voor het stelsel van sociale zekerheid?

In 2001 bestaat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid 100 jaar. De geschiedenis van de sociale zekerheid begon in ons land in 1901 met de invoering van de Ongevallenwet. Inmiddels is de sociale zekerheid uitgegroeid tot een omvangrijk stelsel van voornamelijk inkomensvervangende en inkomensaanvullende wetten en regelingen. De uitgaven voor sociale zekerheid bedragen momenteel jaarlijks ca. 20 procent van het netto nationaal inkomen. Op het eerste gezicht betreft het, mede gezien in het licht van een stabilisatie van de totale uitkeringslasten, een redelijk succesvolle sector (Sedert 1983 is het relatieve aandeel van sociale zekerheid van het netto nationaal inkomen gedaald van 25 procent naar ongeveer 19 procent in 1990)¹. Toch kan men zich afvragen of er zich boven het stelsel geen donkere wolken samenpakken die op den duur kunnen leiden tot een waarlijk 'collapse'. Wat is er bij nadere beschouwing aan de hand?

Eind jaren zeventig ontstonden de eerste haarscheurtjes in het stelsel, mede als gevolg van de explosieve toename van het aantal WAO-uitkeringen. Het volume WAO-ers liep uiteindelijk in de jaren tachtig op tot dicht in de buurt van de 1 miljoen uitkeringsgerechtigden. Op grond van de WAO-statistieken leek het erop of Nederland een burgeroorlog achter de rug had.

Daarna volgde begin jaren tachtig de zogenoemde eerste stelselherziening sociale zekerheid. Behalve als bezuinigingsmaatregel, was deze stelselherziening er – mede onder de noemer van gelijke behandeling van mannen en vrouwen – ook op gericht eventuele partnerinkomen te verdisconteren in verzekeringsuitkeringen. De stelselherziening had in hoofd-

zaak betrekking op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidswetgeving.

Na de eerste stelselherziening is het niet meer stil geworden rondom sociale zekerheid. De ene wettelijke wijziging buitelde als het ware over de andere heen, waarbij de meest exotische afkortingen het Nederlands gingen doorspekken (PEMBA, WULBZ).

De laatste jaren van deze eeuw, concentreerden politiek en beleid zich, evenals in de beginjaren van het stelsel, op de herziening van de uitvoeringsorganisatie, met als laatste toevoeging de invoering van de CWIs (Centra voor Werk en Inkomen)².

Nu behoeven de lotgevallen van wetgeving en uitvoering nog niet het einde in te leiden van het stelsel van sociale zekerheid. De totale uitgaven zijn bovendien nog steeds op hoog niveau. Daarmee oefent de sociale zekerheid economisch gezien traditioneel een niet te verwaarlozen invloed uit op de bestedingen in de nationale economie.

Er zijn andere factoren aan het werk die grote gevolgen kunnen hebben. Ik wil er drie met name noemen.

In de eerste plaats heeft de sociale zekerheid verzuimd afdoende oplossingen te bedenken voor de gestage erosie van de grondbeginselen waarop het traditioneel is gebaseerd. Dit zijn volledige werkgelegenheid op basis van voltijdse arbeidsplaatsen, gezinsverantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigden (kostwinnerschap) en een sterk ontwikkeld arbeids-ethos van mensen met een uitkering ten gunste van een zo snel mogelijke werkhervatting wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat. De aantasting van de grondbeginselen is een regelrecht gevolg van maatschappelijk-culturele en

* Erik de Gier is directeur van SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen te Amsterdam.

economisch-technologische veranderingen (individualisering, toename tweeverdieners en part-timers). Uiteraard is er wel geprobeerd in te spelen op die veranderingen, doch tot nu toe in onvoldoende mate. De toespitsing van de maatschappelijke en politieke discussie over sociale zekerheid gedurende de laatste decennium van deze eeuw op de uitvoeringsproblematiek heeft niet bijgedragen aan een fundamentele doordenking en verandering van het stelsel.

De tweede ontwikkeling die ik wil noemen heeft direct met de uitvoering te maken. Sedert het verval van het Keynesiaanse gedachtegoed raakt het stelsel meer en meer gelardeerd met elementen van privatisering. De meest recente discussie in dit verband is het overlaten van de uitvoering van een aantal regelingen aan particuliere instellingen. Stel en dat is niet zonder meer uit te sluiten, dat de oplossing van de uitvoeringsproblematiek inderdaad in privatisering ligt, dan zou kunnen worden gesteld dat privatisering in Nederland halfslachtig wordt doorgevoerd. Voormalige publiekrechtelijke uitvoeringsorganen vormen zich om tot particuliere instellingen en/of fuseren met particuliere verzekeringsmaatschappijen. Medische keuringen in het geval van WAO-ers blijven een min of meer publieke aangelegenheid, etc. Indien gekozen wordt voor privatisering dienen de gevolgen daarvan ook volledig en consequent te worden genomen. Zoals een aantal Latijns-Amerikaanse voorbeelden laat zien met betrekking tot radicale privatisering van ouderdomspensioenen, kan dat zeer succesvol uitpakken³.

In de derde plaats wil ik verwijzen naar de dreiging die het stelsel sinds kort ondervindt door de totstandkoming van de EMU. Met

name mag op termijn worden verwacht dat een stelsel van vaste wisselkoersen zal leiden tot een afbouw van sociale uitkeringsniveaus om de eenvoudige reden dat de enorme omvang van het totaal aan sociale uitkeringen een aanzienlijke concurrentielast (gaat) vormen tussen de economieën van de lidstaten⁴. De speelruimte voor sociaal beleid neemt daardoor op nationaal niveau sterk af⁵.

Alles overziende is er inderdaad sprake van samenpakkende donkere wolken. Het wordt daarom hoog tijd voor een fundamenteel debat over de inhoud en inrichting van een toekomstig grondig vernieuwd stelsel. Helaas valt dit niet op korte termijn te verwachten, zo leren de ervaringen van de afgelopen vijftienvintig jaar. Een 'nieuwe Beveridge' wordt dan ook node gemist.

Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Rapport 1998, blz. 448.
- 2 In het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 worden tussen 1970-1998 vier ontwikkelfasen van het stelsel onderscheiden, namelijk de fase van de afronding van het naoorlogs stelsel (1970-1977), de fase van de ad-hoc maatregelen met een accent op financiering (1978-1982), de fase van het prijsbeleid en de eerste stelselherziening (1983-1989) en ten slotte de fase van de stelselherzieningen van de jaren negentig (1990-1998)
- 3 Latin lessons on pensions, *The Economist*, June 12th 1999, blz. 90.
- 4 De traditionele (Keynesiaanse) functie van sociale zekerheid (het stimuleren van bestedingen) komt daardoor onder druk te staan.
- 5 Bernd Schulte, *Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa: Herausforderungen und Chancen* Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1998.