

'Waarborgen voor zekerheid': historische breuk met of volgende fase van de ontwikkeling van de sociale zekerheid?

Het WRR-rapport in zijn historische en sociopolitieke context beschouwd

Samenvatting

Berghman en Roebroek constateren dat de voorstellen van de WRR grondig afwijken van de historisch gegroeide principes binnen de sociale zekerheid, maar wel aansluiten bij de praktijk van het bestaande stelsel. Ondanks het feit dat de geboden oplossingen aansluiting zoeken bij bestaande sociale problemen, dragen deze een nogal eenzijdig karakter, en ontberen zij een hechte sociopolitieke basis.

1. Vlerinvalshoeken

De vraag ligt voor de hand: in welke relatie staan de lange-termijnvoorstellen uit het rapport *Waarborgen voor zekerheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot de historische sociale zekerheidsprincipes? Vormen de voorstellen een onontkoombaar vooruitzicht op de lange-termijnontwikkeling van het bestaande stelsel van sociale zekerheid, of betekenen zij veeleer een breuk met de ontwikkelingen van het stelsel tot op dit moment? En ook het formuleren van een antwoord op deze vraag lijkt op het eerste gezicht niet zo moeilijk. De ontwikkelingsprincipes van het stelsel van sociale zekerheid, en van het Nederlandse stelsel in het bijzonder, zijn bekend genoeg om de ideeën van de WRR daaraan te toetsen. Bij nadere overdenking, blijken evenwel meerdere marsroutes voor handen. In het navolgende artikel hebben wij bovenstaande vraag vanuit vier verschillende invalshoeken beantwoord: een rechts-historische, een empirisch-praktische, een sociaal-economische, en een sociopolitieke argumentatie. Ten slotte hebben wij deze vier invalshoeken gecombineerd en komen tot enige afrondende conclusies.

Alvorens de inhoud van het rapport vanuit de genoemde invalshoeken zijn specifieke plaats bin-

J. Berghman en J. Roebroek

Beiden zijn werkzaam aan de subfaculteit Sociale-zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

Eerstgenoemde is hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid. Laatstgenoemde is universitair docent in de sociale zekerheid.

nen de historische ontwikkeling van de sociale zekerheid te geven, volgt een korte schets van de belangrijkste kenmerken van het door de WRR voorgestelde stelsel.

Binnen het nieuwe stelsel worden vier vormen van prestaties onderscheiden:

(a) een *gedeeltelijk basisinkomen (gbi)*: dit betreft een basisbedrag dat aan iedereen wordt toegekend zonder dat daar de verplichting zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te stellen, tegenover staat; de hoogte is vastgesteld op het verschil tussen het sociale minimum voor een echtpaar en dat voor een alleenstaande; uitgaande van de bijstandsnorm per 1 januari 1985 komt dat neer op 450 gulden per maand; de invoering van dit gedeeltelijk basisinkomen gaat gepaard met de afschaffing van het wettelijk minimumloon; bejaarden, weduwen, vroeggehandicapten en blijvend arbeidsongeschikten ontvangen een verhoogd gbi (vergelijkbaar met de huidige AOW, AWW en AAW) en kinderen een verlaagd gbi (de huidige kinderbijslag; voor de loontrekkenden worden de bruto lonen zodanig verlaagd dat het gbi vermeerderd met het nieuwe netto loon, gelijk is aan het vroegere netto loon; het bedrag waarmee het bruto loon wordt verlaagd, int de overheid via collectieve heffingen; om tot een relatieve verlaging van de arbeidskosten te komen, moet een andere heffingsgrondslag dan de loonsom worden gekozen; ook de uitkeringen kunnen met het gbi worden verlaagd; bij de uitvoering moeten diverse instanties worden betrokken, zoals bedrijven, de GSD en de Rijksbelastingdienst; de uitvoering van de verhoogde en verlaagde gbi blijft in handen van de organisaties die nu de WAO, AWW, AAW en AKW uitvoeren;

(b) een *algemene inkomensdervingsregeling (aiv)*: dat is een verplichte verzekering voor perso-

nen die officieel betaalde arbeid verrichten of als zelfstandige ondernemer werkzaam zijn, tegen inkomensderving bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid; deze verzekering geldt uitsluitend voor het inkomen tot aan het sociale minimum voor een alleenstaande; de financiering gebeurt via verplichte sociale premies van werkgevers en werknemers; de premies van de werknemers zijn op loon of ander inkomen uit arbeid gebaseerd; de premie van de werkgevers kan tevens daarop zijn gebaseerd, maar kan ook uitvoeringsmogelijkheden kennen, die de lonen ontzien; de aiv rust op het equivalentiebeginsel en draagt derhalve het karakter van een zuivere inkomensdervingsregeling; de duur is afhankelijk van het arbeidsverleden en aan een bepaald maximum gebonden; de uitvoering geschiedt, in navolging van de huidige situatie, door de bedrijfsverenigingen en de hiermede verbonden ondersteunende en adviserende instanties, zoals het GAK en de GMD;

(c) een *algemene bijstand (ab)*: deze vormt een soort restvoorziening van de verplichte sociale zekerheid vergelijkbaar met de huidige Algemene Bijstandswet; de ab vult het gbi aan tot het sociale minimum; hier geldt een toets op het inkomen van de leefeenheid, waarbij de vermogenstoets is afgezwakt; de financiering is gebaseerd op algemene middelen en de uitvoering blijft in handen van de bestaande organisaties;

(d) een *vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv)*: hier gaat het om een vrijwillige vorm van verzekeren met een individueel toetredingsrecht voor het onderbrengen van het risico van inkomensderving voor het bovenminimale inkomensdeel; deze voorziening wordt via premies van betrokkenen (werkgevers en werknemers) gefinancierd en kan worden uitgevoerd door particuliere verzekeringsmaatschappijen enerzijds en instellingen beheerd door de sociale partners anderzijds.

2. Een rechts-historische argumentatie

De rechts-historische argumentatie neemt de historische ontwikkeling van de sociale-zekerheidsregelingen als zodanig als uitgangspunt, en stelt de vraag in hoeverre de voorstellen in het WRR-rapport op die ontwikkeling voortborduren, dan wel daar afbreuk aan doen.

De historie van de sociale zekerheid in Nederland (en de Nederlanden) geeft ondanks het veelal naast elkaar bestaan van een veelheid van vormen en principes een traceerbare, min of meer lineaire ontwikkeling te zien. Aanvankelijk, en dan kan men reeds teruggaan tot de middeleeuwen, vormen de kerkelijke, particuliere en openbare armenzorg de kern van de sociale zekerheid. Deze armenzorg maakt een ontwikkeling door van kerkelijke en particuliere zorg met veelal specifieke rechtsaanspraken, wisselend naar lokale en periodieke verhoudingen, naar een door de staat uitgevoerde en gecontroleerde armenzorg, waarop alle burgers gelijkmatig aanspraak kunnen maken.

Voor de eerste aanzetten van de sociale zekerheid als verzekeringsstelsel kan men al evenzeer tot de middeleeuwen terug gaan. Daar bestaan binnen het gildewezen regelingen waarbij leden die ten gevolge van ziekte, ouderdom of dood van naasten in behoeftige omstandigheden komen te verkeren, op ondersteuning kunnen rekenen. Deze fondsen zijn de zogenaamde *bussen* danwel *bossen*. Zij bestaan niet alleen voor de ambachtslieden, maar ook voor hun personeel. Eerst in de negentiende eeuw breiden soortgelijke beperkte initiatieven zich verder uit en wordt hun terrein ook naar een soort ziektekostenverzekering verbreed. Sociale verzekeringsregelingen, aanvankelijk particulier, vrijwillig en vrijblijvend van aard met een veelal nog maar geringe reikwijdte vormen de voorloper van de sociale-zekerheidswetten in de twintigste eeuw; sociale-zekerheidswetten die meer en meer een verplicht en dwingend karakter gaan aannemen met betrekking tot de kring van rechthebbenden en de financiering. Ondertussen raakt ook de staat bij dit geheel van wetten en regelingen betrokken. Niet alleen neemt deze een centrale rol in bij het gehele reilen en zeilen van de regelingen, maar ook ten aanzien van specifieke aspecten als de aard en omvang van de prestaties, de financiering, de uitvoering, en zeker de hoogte en duur van de uitkeringen binnen de werknemersverzekeringen.

Anno 1985 bestaat de sociale zekerheid in Nederland uit vier centrale bouwstenen: de sociale voorzieningen, volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen. Of om het anders te formuleren: de kern van de sociale zekerheid vormen de volksverzekeringen, die voor alle

burgers gelden, met hun 'flat-rate'-uitkeringen en de werknemersverzekeringen met hun tijdelijke, loongerelateerde uitkeringen; daarboven kunnen burgers of groepen van burgers hun eigen arrangementen vorm geven; en daar beneden vormt de aan een middelentoets gebonden Algemene Bijstandswet een soort vangnet voor situaties, waarin de normale bestaansvoorzieningen te kort schieten.

In hoeverre wijken de voorstellen van de WRR af van deze algemene lijn van ontwikkeling? Nieuw is het voorstel voor een gedeeltelijk 'basisinkomen'. Daarbij verwerven de burgers een individueel recht op een niet aan de bereidheid arbeid te verrichten gekoppelde en niet middelengetoetste uitkering. Dat is juridisch een nieuw element, dat eerder bijdraagt tot een verdere aanpassing van het stelsel aan veranderde maatschappelijke verhoudingen dan dat het afbreuk zou doen aan bestaande rechten. De voorgestelde algemene bijstand (ab) en de vrijwillige inkomensdervingsregeling (viv) vormen in zekere zin een voortzetting van respectievelijk de bestaande Algemene Bijstandswet en de bovenwettelijke regelingen, met dien verstande dat de viv op een groter loontraject betrekking heeft dan nu de bovenwettelijke arrangementen. En dat brengt de beoordeling op het centrale punt, de algemene inkomensdervingsregeling (aiv). Dat voorstel ondergraaft de bestaande rechtspositie die werknemers bezitten binnen de werknemersverzekeringen. In plaats van *statushandhavende* (loongerelateerde) uitkeringen, heeft men op basis van de nieuwe regeling nog maar bescherming tot aan het sociale minimum voor een alleenstaande. Het bovenminimale deel wordt volledig geprivatiseerd, en derhalve 'ontsolidariseerd'. En naast deze aantasting van een historisch gegroeide rechtspositie vormen nog twee andere voorstellen een forse inbreuk op de historische ontwikkeling: de afschaffing van het minimumloon en de afschaffing van de koppeling tussen het sociale minimum en de loonontwikkeling.

Daar waar in de naoorlogse ontwikkeling in heel West-Europa minimumvoorzieningen (in de stijl van de voorstellen van het *Beveridge Report*) binnen de atlantische systemen (het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Zweden) zijn aangevuld met bovenwettelijke regelingen, en binnen de continentale systemen (België, Bondsrepubliek en Ne-

derland) een minimale vloer is gelegd, wordt in *Waarborgen voor Zekerheid* de klok terug gedraaid tot voor de tweede wereldoorlog, waarbij drie centrale verworvenheden binnen de historische ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid door het WRR-rapport opzij worden geschoven: een verplichte loongerelateerde inkomensdervingsverzekering, de kern van nagenoeg alle Westeuropese sociale-zekerheidssystemen, een wettelijk vastgelegd minimumloon, en de koppeling tussen lonen en uitkeringen.

Ten slotte zijn er nog twee voorstellen van de WRR, die *wel* binnen de historische ontwikkelings-trend van de sociale zekerheid passen, of althans daar zeker niet tegen ingaan. Enerzijds is dat de uniformering en uitbreiding van de kring van recht-hebbenden voor de algemene inkomensdervingsverzekering (arbeiders, ambtenaren en zelfstandige ondernemers) en anderzijds de voorstellen tot een verbreding van de financieringsgrondslag voor de sociale zekerheid.

3. Een empirisch-praktische argumentatie

De empirisch-praktische argumentatie gaat in grote lijnen voorbij aan de meer institutionele en juridische grondslagen van het stelsel. Haar centrale uitgangspunt is het daadwerkelijke functioneren van het bestaande, dan wel voorgestelde stelsel. De vergelijking betreffende het functioneren van de stelsels wordt in eerste instantie aan twee aspecten opgehangen: het niveau van bescherming, en de relatie tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Ten slotte worden nog enkele andere elementen kort belicht.

1. Met betrekking tot het niveau van bescherming kan vanuit een empirisch-praktische argumentatie allereerst de vraag worden gesteld of het nieuwe stelsel mogelijkheden afsluit, die binnen het bestaande stelsel *wel* zijn gegeven. Die vraag moet in zijn algemeenheid ontkennend worden beantwoord. Het vanuit rechts-historisch oogpunt cruciale verschil tussen een verplichte bovenminimale regeling en een vrijwillige bovenminimale regeling, vervalt binnen een empirisch-praktische argumentatie. Het staat burgers die dat wensen vrij zich tegen elk gewenst niveau te verzekeren.

Meer concreet zal evenwel de volgende tegen-

werping worden gemaakt: wanneer men de boven-minimale verzekering een vrijwillig karakter verleent, zullen met name de lagere inkomensgroepen daar nauwelijks of geen gebruik van maken. Het zijn de beter geschoolden en beter betaalden die van dergelijke regelingen gebruik gaan maken, en dat misschien zelfs onder gunstigere voorwaarden kunnen doen. Wanneer deze groep in een situatie van inkomensderving terecht komt, zijn zij derhalve veelal in staat een zekere levensstandaard te handhaven, terwijl mensen die louter op een minimum niveau zijn verzekerd, hun levensstandaard sterk zien dalen.

Zulk een stelling kan vanuit een empirisch-praktische invalshoek op zijn minst vanuit drie concrete argumenten worden genuanceerd. Het eerste heeft betrekking op het feit dat de economische crisis en met name de massale werkloosheid, met zijn sterke toeneming van het beroep op de diverse regelingen, op zich zelf al de mogelijkheid verslechtert om meer dan minimale sociale-zekerheidsrechten op te bouwen. Op dit moment is meer dan de helft van de potentiële beroepsbevolking zonder een betaalde baan, de basis voor een eventuele bovenminimale uitkering; en van degenen die zich uitdrukkelijk beschikbaar blijven stellen voor de arbeidsmarkt is zowat 16% werkloos.

Ten tweede is de duur van de tijd dat mensen een beroep op de diverse arrangementen moeten doen, sterk toegenomen. Dat heeft voor de werkloosheidsregelingen, en na een eventuele verdere implementatie van de stelselherziening, ook voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen (in totaal zijn dat in 1984 ongeveer 1.5 miljoen mensen) een *relatieve ontrechting* tot gevolg, in de zin dat mensen in een situatie van relatief slechtere uitkeringsvoorwaarden en lagere uitkeringen terecht komen. Om die stelling enigszins te onderbouwen, volgt grafiek 1.

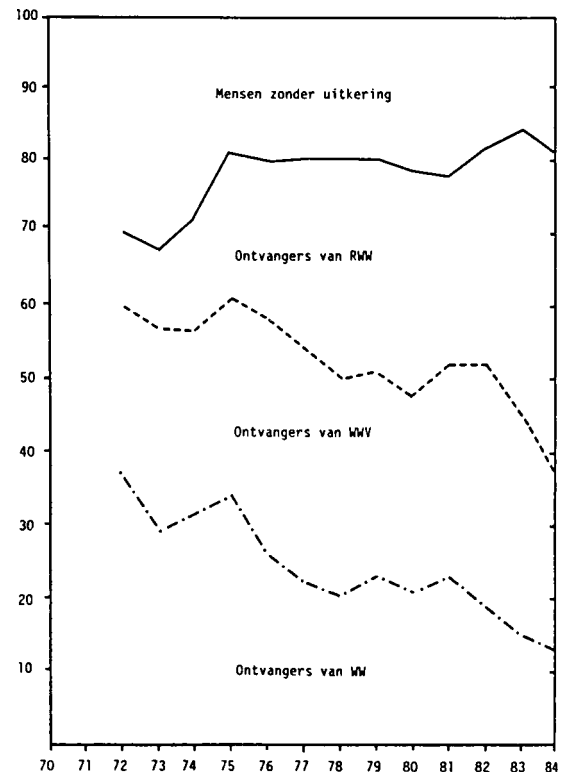
Deze grafiek maakt duidelijk dat sedert 1981 het relatieve aantal mensen dat een loongerelateerde werkloosheidsuitkering krijgt, sterk afneemt en het percentage mensen dat een beroep op een bijstandswet (WW) moet doen, alsnog groeit. In 1972 heeft 37.3% van de werklozen recht op een uitkering op basis van de Werkloosheidswet (WW); in 1980 is dat nog maar 20.9% en in 1984 slechts 11.7%. Daar staat tegenover dat in 1972 slechts

9.9% van alle werklozen een beroep op de Rijks-groepregeling Werkloze Werknemers (RWW) moet doen; dat aantal stijgt van 31.1% in 1980 tot 44.3% in 1984. Het beroep op de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) blijft vrijwel ongewijzigd (23% in 1972 en 25.4% in 1984). Het bestaande stelsel van sociale zekerheid evolueert in dit opzicht zelf al naar een 'ministelsel'.

Ten derde is het evident dat de verlagingen van het niveau van de uitkeringen in de WW, WWV en Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) een nog steeds groeiend deel van de uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum heeft gebracht.

Ondanks het feit dat wij slechts de beschikking hebben over de cijfers voor drie jaar, is de trend niet mis te verstaan. Het niveau van de uitkeringen die

Grafiek 1: Werkloze personen naar het karakter van de uitkering die zij ontvangen (als percentage van alle werklozen)



Bron: Eigen berekeningen op basis van: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid* 1986, Den Haag 1985, p. 86-89.

Tabel 1: Volume sociale zekerheid in 1983, 1984 en 1985 naar minima en bovenminima (in percentages van het totaal)

	1983			1984			1985		
	M*	BM	T	M	BM	T	M	BM	T
AOW	100	-	1393	100	-	1410	100	-	1470
AWW	100	-	175	100	-	177	100	-	177
AAW/WAO	21	79	526	26	74	540	37	63	560
AAW-overigen**	100	-	186	100	-	210	100	-	204
WW/WWV	23	77	370	25	75	297	35	65	270
RWW	100	-	309	100	-	373	100	-	416
ABW	100	-	169	100	-	185	100	-	196
Totaal	78	22	2430	81	19	3220	84	16	3293

* M = minimale uitkering (in %)

BM = bovenminimale (in%)

T = totaal aantal uitkeringsontvangers (x 1000)

** AAW-uitkeringen, voor zover toegekend aan uitkeringsgerechtigden die niet tevens een WAO-uitkering genieten.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1985*, Den Haag 1984, p. 28; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële nota sociale zekerheid 1986*, Den Haag 1985, p. 28.

binnen het huidige stelsel worden verstrekt ten-deert meer en meer naar een minimumniveau. De aanhoudende massale werkloosheid, het verdiepen van het structurele karakter van de werkloosheid en het feit dat een verhoging van de uitkeringspercentages voorlopig zeker niet in zicht is, versterken deze trend voor de toekomst alleen nog maar.

2. Een tweede aspect dat binnen een empirisch-praktische argumentatie nadruk verdient is de relatie tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Die relatie wordt vandaag de dag veelal als een negatieve gedefinieerd. En wel in twee opzichten. Enerzijds vergroot de massale werkloosheid het volumebestand van de sociale zekerheid op een historisch ongekende schaal. Wanneer wij het beroep op de werkloosheidsregelingen en voor een deel ook het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen¹ aan een nader onderzoek onderwerpen, blijkt deze component 54% van de volumegroei tussen 1960 en 1984 voor zijn rekening te nemen, tegenover bij voorbeeld 24% voor de pensioenregelingen. Anderzijds wordt verondersteld dat het relatief hoge niveau van de uitkeringen de bereidheid om te werken vermindert. Een stelling die voor zover het Nederland betreft, overigens nog niet empirisch is onderbouwd.²

Een negatief gedefinieerde relatie derhalve. En

dat terwijl in de discussies tijdens en vlak na de tweede wereldoorlog deze verhouding als reactie op de massale werkloosheid in de jaren dertig en de daarop volgende verschrikkingen van de oorlog voornamelijk in positieve zin wordt omschreven. Een centrale, zij het in Nederland nauwelijks expliciet erkende, en noodzakelijke randvoorwaarde van de sociale zekerheid vormt het bezit van een zekere arbeidsplaats. Zo stelt Beveridge in zijn beroemde rapport *Social insurance and allied services*: 'No satisfactory scheme of social security can be devised except on ... the assumption ... (of) maintenance of employment, that is to say avoidance of mass unemployment'.³ Een streven dat slechts in enkele landen, bij voorbeeld Zweden en Noorwegen, ook tot structurele overheidsbemoeienis op het terrein van het arbeidsmarktbeleid heeft geleid. In de meeste andere landen blijft het slechts bij een papieren doelstelling. Een wat magere basis, zoals in de jaren zeventig zou blijken. En met betrekking tot de omgekeerde relatie, die tussen het bestaan van voldoende sociale-zekerheidsarrangementen in geval van werkloosheid en de werkloosheid zelf, merkt hij op: '... the only satisfactory test of unemployment is an offer of work'. Een uitdaging aan allen die vandaag de dag de werkloosheid voor een deel wensen toe te schrijven aan 'te goede socia-

le voorzieningen'.⁴

In elk geval kan worden opgemerkt dat de voorstellen van de WRR (bij voorbeeld in de vorm van invoering van het basisinkomen, een andere financieringsgrondslag, verlaging van de collectieve lastendruk) bij deze specifieke relatie tussen sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid aansluiten, beter nog, dat men tracht die relatie te versterken. Daarbij moet evenwel worden geconstateerd dat de aanpak die de WRR voorstaat met betrekking tot het versoepelen van de problematische relatie tussen de hoge werkloosheid en het disfunctioneren van het stelsel van sociale zekerheid, slechts in een richting wijst: hoe het stelsel zo in te richten dat het de verhoudingen op de arbeidsmarkt ten goede komt. Men heeft nagelaten de relatie ook andersom nader uit te werken. Hoe kunnen de verhoudingen op de arbeidsmarkt zodanig worden ingericht dat het voorgestelde stelsel van sociale zekerheid ook betaalbaar en optimaal bruikbaar wordt. Het schetsen van de grove lijnen van een vrijwillige inkomensdervingsverzekering als aanvulling op een algemene inkomensdervingsverzekering zou vanuit de filosofie van het WRR-rapport feitelijk slechts een eerste stap mogen zijn. Wanneer men vervolgens nalaat de dreigende tweedeling tussen werkenden en niet-werkenden te problematiseren, kiest men voor een stelsel van sociale zekerheid met twee klassen. Een ontwikkeling die zich ook binnen het bestaande stelsel begint af te tekenen. Slechts de mensen die betaalde arbeid kunnen verrichten, komen binnen het bereik van de algemene inkomensdervingsverzekering (aiv), en wanneer zij dan nog goed verdienen, binnen het bereik van de vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv).

3. Vanuit een empirisch-praktische argumentatie zijn nog een aantal andere aspecten van belang: de financiering, de koppeling, de uitvoering, de complexiteit, de rechtsbescherming, en de mate waarin de rechten zijn geïndividualiseerd. Ten aanzien van deze punten is op basis van het *daadwerkelijke* functioneren van het huidige stelsel en het te verwachten functioneren van het stelsel zoals de WRR dat voorstelt nauwelijks na te gaan of er van verbetering, dan wel verslechtering sprake is. Waar de WRR de koppeling tussen uitkeringen en lonen loslaat, moet worden geconstateerd dat deze koppeling in de praktijk sedert enige jaren ook nauwe-

lijks vorm heeft gekregen; en waar de WRR het recht op een individueel basisinkomen voorstelt, kan worden verondersteld dat dit nauwelijks een bijdrage levert aan de financiële zelfstandigheid van degenen, vooral vrouwen, die nu nog afhankelijk zijn. Veeleer kan worden verondersteld dat dit basisinkomen vooral functioneel zal zijn als 'ontmoedigingspremie' om het arbeidsaanbod van de zijde van met name de getrouwde vrouwen nog verder terug te dringen. Een soort omgekeerde tweeverdienerspremie, die de toch al non-emancipatoire positie van de Nederlandse vrouwen alleen nog maar eens moet benadrukken.⁵

4. Een sociaal-economische argumentatie

De sociaal-economische argumentatie vertrekt bij het vaststellen van de specifieke plaats van de voorstellen van de WRR binnen de historische ontwikkeling van de sociale zekerheid vanuit de vraag in hoeverre deze voorstellen aansluiten bij belangrijke sociaal-economische veranderingen binnen de hedendaagse en toekomstige samenleving. Het is zonder meer belangrijk een rechts-historische en een empirisch-praktische invalshoek te hanteren, maar zeker niet voldoende. Wanneer zich nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen aandienen, dan is niet alleen een blik naar het verleden, maar ook een oog voor de toekomst nodig.

De geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland levert daar vele voorbeelden van: de discussies rond de noodzaak tot het formuleren van een wet op de kinderarbeid, het invoeren van een werkloosheidsverzekering in de jaren twintig en de voorstellen van de Commissie van Rhijn vlak na de oorlog. Telkens worden nieuwe sociale problemen gesignaleerd, of wordt op nieuwe problemen geanticipeerd, en op basis daarvan voorstellen geformuleerd, die binnen het politieke debat en/of een meer rechts-historische benadering onvoldoende worden gewaardeerd, om na verloop van tijd toch geaccepteerd te raken omdat zij blijken aan te sluiten bij 'maatschappelijk noodzakelijke veranderingen'.

In hoeverre is dat nu bij het WRR-rapport het geval? Er wordt een lange reeks sociaal-economische veranderingen opgesomd, waar de voorstellen op zouden anticiperen: vergrijzing van de bevolking, veranderende primaire leefvormen en indivi-

dualisering, berekend gedrag, oneigenlijk gebruik, misbruik, ontwikkelingen in de inkomensverdeling, en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het is duidelijk dat een aantal van deze ontwikkelingen de tekortkomingen van het huidige stelsel van sociale zekerheid in alle scherpste hebben bloot gelegd. Zonder enige twijfel is gebleken dat het bestaande stelsel niet voldoende 'crisisbestendig' is en dat sommige meer specifieke regelingen, met de pensioenen als koploper, op termijn onder demografische druk kunnen komen te staan. In zoverre moet men het nieuwe rapport een zeker voordeel van de twijfel gunnen.

De voorstellen van de raad in dat licht beziend, moet evenwel worden geconstateerd dat feitelijk vrijwel alle, gesignaleerde en te verwachten sociaal-economische problemen, worden herleid tot financiële dan wel organisatorisch-technische vraagstukken, waarop via veranderingen binnen het stelsel van sociale zekerheid zou zijn te anticiperen. Te weinig wordt erkend dat de wezenlijke kern van vele van de genoemde problemen, en derhalve de vraagstukken waarmee het stelsel van sociale zekerheid te kampen heeft en/of krijgt, buiten datzelfde stelsel zijn gelegen: het feit dat bijna de helft van de potentiële beroepsbevolking geen betaalde arbeid verricht, dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en jongeren vanuit een internationaal vergelijkend perspectief uitermate gering is, en de werkloosheid onder deze groepen vergelijkbaar hoog, dat het proces van arbeidstijdverkorting totaal in het slop verkeert, dat individualisering meer is dan alleen maar de helft van een uitkering, dat complexiteit ook samenhangt met het feit dat er nauwelijks mogelijkheden bestaan tot participatie van betrokkenen binnen het stelsel, dat de maatschappij in toenemende mate uiteen dreigt te vallen in een groep mensen met zekere, goedbetaalde banen, en een groep, die slechts af en toe, of in het geheel geen betaald werk verricht, dat ten slotte tussen deze twee groepen op den duur ook diverse opvattingen en waardenoriëntaties over sociale zekerheid en arbeid ontstaan. De extensieve behandeling van al die sociaal-economische variabelen wekt verder de indruk dat deze ook expliciet in het ontwerp van een nieuw stelsel worden meegenomen. En dat terwijl de WRR in de kern van zijn verhaal geen ander antwoord geeft dan zich vast te

bijten in een minimumbehoeftefunctie voor de 'onderkant van de maatschappij', een vergrote individuele keuze voor de 'bovenkant' via de vrijwillige inkomensdervingsverzekering te proclameren en voor een flexibilisering van de arbeidsmarkt te pleiten.

Wellicht dat het onbewust is gebeurd, maar uiteindelijk dreigt de strikte scheiding van de minimumbehoeftefunctie enerzijds, en de vergrote mogelijkheden de sociale zekerheid meer naar eigen keuze in te richten waar het bovenminimale arrangementen betreft, uitgesproken bij te dragen tot de bevestiging van een van de belangrijkste veranderingen binnen de sociaal-economische verhoudingen, namelijk die van de sluimerende dualisering van de bestaande samenleving.

5. Een sociopolitieke argumentatie

De vierde en laatste argumentatie, de sociopolitieke vertrekt vanuit de vraag in hoeverre de voorstellen van de WRR aansluiten bij de sociopolitieke geschiedenis van de sociale zekerheid. Of om het meer concreet te formuleren: hoe verhouden voorstellen van de WRR zich tot de historisch gegroeide opvattingen en praktijk van politieke groeperingen, politieke partijen, maatschappelijke organisaties en organisaties van consumenten. Wanneer de historische ontwikkeling van de sociale zekerheid iets heeft geleerd, dan is dat wel het feit dat dit stelsel grotendeels de resultante is van politieke praktijk. Resultante van consensus, van het zoeken naar compromissen tussen afwijkende standpunten en van politieke strijd. En dat geldt ook voor de toekomst. Voorstellen en plannen die niet anticiperen op dit fundamentele uitgangspunt vallen veelal roemloze dood ten deel. Twee aspecten van deze sociopolitieke context worden kort aangestipt: de reikwijdte van de *non-receptie* van de WRR-voorstellen door de belangrijkste politieke actoren, en de plaats van het rapport binnen de sociopolitieke discours rond sociale zekerheid vanuit een historisch perspectief bezien.

Waarborgen voor zekerheid is slecht gevallen bij het kabinet, de politieke partijen, de werkgeversorganisaties, de vakbeweging en andere maatschappelijke organisaties. Wat zegt die *non-receptie* als zodanig? In het licht van het lot dat eerdere rappor-

ten van regeringscommissies hebben ondergaan nog niet zoveel. Immers, en bij wijze van voorbeeld, op 26 maart 1943 wordt te Londen de Commissie Van Rhijn geïnstalleerd. De commissie heeft tot taak een schets voor de naoorlogse sociale zekerheid te ontwerpen. In haar rapport (1945) komt de Commissie Van Rhijn met een aantal volstrekt nieuwe ideeën. Men pleit voor universele verzekeringen (volksverzekeringen); wijst maximuminkomensgrenzen af; benadrukt het belang van een gemengd stelsel van verzekering en verzorging; wenst niet al te strak aan het causaliteitsbeginsel vast te houden; benadrukt het behoud van het equivalentiebeginsel; stelt voor een minimumloon in te voeren en de minimumuitkeringen daaraan te koppelen; vraagt om uitbreiding van het aantal gevallen waarin uitkeringen worden verstrekt (b.v. weduwpensioen, kinderbijslag, en hulp in huishouding); gaat uit van een financiering waarbij werkgevers, werknemers en de staat ieder een deel bijdragen en houdt een pleidooi voor een uniforme publieke organisatie van de sociale zekerheid door middel van sociale raden waarin naast de overheid ook de belangenorganisaties zitting moeten hebben.

Deze plannen vormen een duidelijke breuk met de bestaande praktijk van de sociale zekerheid tot op dat moment. De politieke partijen, werkgeversorganisaties en de vakbeweging, de PvdA en het NVV uitgezonderd, reageren uiterst afwijzend op de plannen. Er wordt een tweede commissie, de Gemengde Commissie Van Rhijn in het leven geroepen. Het rapport van deze commissie kijkt op vrijwel alle punten af van de ideeën van de oorspronkelijke commissie.

De reacties van de belangrijkste politieke actoren, het NVV en de PvdA uitgezonderd, leiden in deze eerste uitgebreide discussie over de herstructurering van de sociale zekerheid in Nederland derhalve tot *non-receptie*, ja zelfs het uithollen van de ideeën van de Commissie Van Rhijn. En zeker tien jaar lang blijft dat zo. Totdat in de jaren vijftig en zestig, onder invloed van de sterke economische opgang en het inzetten van het proces van ontzuiling zodanige verhoudingen ontstaan dat de oorspronkelijke plannen van Van Rhijn opnieuw, en nu met succes op de politieke agenda verschijnen: de volksverzekeringen, het verlaten van het causa-

liteitsbeginsel, een grotere rol van de staat, de invoering van het minimumloon, de koppeling, en een uitbreiding van de gevallen waarin een uitkering wordt verstrekt.

Het is geenszins een onbekend feit dat de 'politiek' op vernieuwende plannen veelal behoudend reageert. Daarbij worden in eerste instantie principiële stellingen betrokken, bestaande belangen met hand en tand verdedigd en slechts met mondjesmaat veranderingen toegestaan. Belangrijke maatschappelijke instituties als de sociale zekerheid rusten overigens op een breed maatschappelijk compromis. Wijzigingen in de sociaal-economische, en ook maatschappelijke verhoudingen laten zich slechts op langere termijn in meer fundamentele veranderingen vertalen. En niet alleen de jongste geschiedenis van de stelselherziening is daar een goed voorbeeld van. Aan de eerste sociale wet, de Kinderwet van Van Houten, gaan dertig jaar van enquêtes (1841), staatscommissies (1863), adressen van fabrikanten (1863), een ophefmakend boek van Cremer, *Fabriekskinderen. Een bede, doch niet om geld* (1863) en een rapport van de staatscommissie (1869) vooraf, voordat de 'politiek' tot bescheiden actie overgaat.

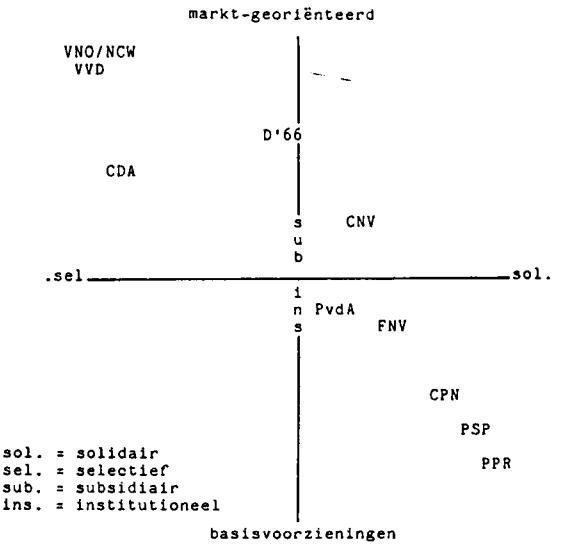
Derhalve zegt het 'niet-oppakken' van ideeën door de 'politiek' als zodanig niet zoveel. Men zou het met even zoveel recht als een bewijs van de juistheid van de constatering van de WRR op langere termijn kunnen beschouwen. Vandaar dat wij een tweede vraag naar voren schuiven: sluiten de plannen van de WRR aan bij een mogelijke lange-termijnontwikkeling van de sociopolitieke discours rond de sociale zekerheid? Om die vraag te beantwoorden, kunnen wij opnieuw inspiratie in de historische ontwikkeling vinden. Wanneer men de grote politieke debatten (rond de invoering tegen het einde van de vorige eeuw en de herstructurering na de oorlog), nationaal en internationaal, op het terrein van de sociale zekerheid volgt, kan men daarbinnen twee hoofdstromen onderkennen: politieke partijen en organisaties die een meer *continental* (bismarckiaans) stelsel voorstaan, en politieke partijen en organisaties die aan een meer *atlantisch* (beveridgeaans) stelsel de voorkeur geven. Om een lang verhaal kort samen te vatten. Die hoofdstromen zijn in zekere zin met elkaar verzoend in de jaren na de oorlog. Wij hebben erop

gewezen dat in landen met een overwegend continentaal stelsel een gewaarborgd minimum tot stand komt, en in landen met een overwegend atlantische benadering ook loongerelateerde verzekeringsarrangementen zijn ingevoerd.

De economische crisis en de toenemende werkloosheid in de jaren zeventig doet de oude discours wederkeren. De opposenten en de frontlijnen tussen deze, zijn in grote lijnen nog steeds dezelfde. Waar burgerlijke politieke partijen en werkgeversorganisaties voorheen veelal, zeker in Nederland, continentale oplossingen hebben voorgestaan, dringen zij nu aan op een fundamentele herziening van de sociale zekerheid. Een streven waarbij de VVD en de werkgeversorganisaties het sterkst van de noodzaak tot herziening zijn overtuigd, terwijl het CDA voor een wat meer geleidelijke aanpak lijkt te kiezen. De PvdA, de FNV, vroegere voorstanders van de atlantische benadering, en in iets minder sterke mate het CNV houden vast aan het bestaande stelsel. De discussie verloopt nu langs nieuwe lijnen. Zoals in schema 1 weergegeven, doorlopen de posities van de hedendaagse politieke actoren het volgende scala: meer selectieve (zoveel mogelijk minimale voorzieningen, beperkte kring van rechthebbenden, strenge toelatingsvoorwaarden, middelentoets, financiering op basis van premies) versus meer solidaire oplossingen (bestaanszekerheid verzekeren, brede kring van rechthebbenden, ruime toelatingsvoorwaarden, financiering uit algemene middelen), van meer markt (eigen verantwoordelijkheid), via subsidiaire oplossingen (hoofdverantwoordelijkheid ligt bij verbanden als het gezin, de onderneming of de bedrijfstak) en institutionele oplossingen (naast de betrokkenen een belangrijke rol voor de overheid), tot meer basisvoorzieningen (in handen van maatschappelijke collectieven).

Vanuit deze posities heeft de discussie rond de stelselwijziging vorm gekregen, en hebben de diverse politieke actoren hun visie op de toekomst van de sociale zekerheid geformuleerd. Wij komen dan weer bij onze vraag uit: sluiten de plannen van de WRR aan bij een mogelijke lange-termijnontwikkeling van de sociopolitieke discours rond de sociale zekerheid? Meer in het algemeen gaat de teneur van de sociopolitieke discours weer duidelijk in een meer selectief/marktgeoriënteerde rich-

Schema 1: De positie van politieke actoren binnen de hedendaagse sociopolitieke discours



ting. Daar sluit de inhoud van het WRR-rapport als geheel in elk geval bij aan. Maar laten wij die vraag wat nauwgezetter aan de hand van de onderscheiden dimensies beantwoorden. Waar het de aard van de prestaties betreft is het voorstel om tot een vierdeling te komen in hoge mate selectief/marktgeoriënteerd van aard; er wordt slechts in een minimale basis van verplichte verzekering voorzien. Binnen de kring van rechthebbenden vinden in principe geen veranderingen plaats; voor de algemene inkomensdervingsverzekering (aiv) en vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv) geldt dat hiervoor slechts loontrekkenden in aanmerking komen; het voorstel in de aiv ook zelfstandigen op te nemen betekent een verbreding van de kring. De introductie van een gbi voor iedereen vormt een duidelijke uitzondering op de genoemde selectief/marktgeoriënteerde tendens, zowel wat betreft de kring van rechthebbenden, als ook het onvoorwaardelijke karakter ervan (niet gekoppeld aan de verplichting arbeid te willen verrichten). In de financiering klinkt ten gevolge van de grotere nadruk op collectieve heffingen en een andere heffingsgrondslag dan het arbeidsloon een meer solidair/institutionele toon door; dat is het gevolg van het feit dat men de relatie met de arbeidsmarkt meer aandacht heeft gegeven. De structuur van de

uitkeringen, met daaraan gekoppeld het pleidooi voor de afschaffing van het minimumloon en de ont koppeling tussen de loonontwikkeling en de ontwikkeling van de uitkeringen, wijzen duidelijk in selectieve richting. En ten slotte kan ten aanzien van de uitvoering worden geconstateerd dat daar niet veel nieuws onder de zon is; hoogstens, en ook dat spreekt voor een meer selectief/marktgeoriënteerde richting, wordt de rol van particuliere verzekeringsmaatschappijen versterkt.

De discussie rond, en de eerste daadwerkelijke activiteiten in het kader van de stelselwijziging, hebben duidelijk gemaakt dat het CDA als centrale politieke actor binnen dit geheel, voorlopig eerder oplossingen zoekt die het bestaande karakter van het stelsel zoveel mogelijk onverlet laten. Weliswaar schuift men in een selectief/marktgeoriënteerde richting op, maar een 'ministelsel', zoals voorgesteld door de WRR, en op termijn ook verdedigd door VVD en de werkgeversorganisaties, vormt feitelijk slechts het uiterste 'crisisscenario'. Een scenario dat pas in het politieke vizier komt wanneer van een aanhoudende structurele economische crisis sprake is, de werkloosheid verder, nog veel verder, zou toenemen en er een stabiele centrum-rechtse meerderheid gaat ontstaan in Nederland. Toch niet het meest waarschijnlijke scenario voor Nederland. Veeleer mag men verwachten dat zich in het centrum wisselende meerderheden aflossen en de voorstanders van behoud van het bestaande stelsel – belangrijke delen van het CDA, de PvdA en de vakbeweging – dominant blijven. Al vanaf het begin van deze eeuw hebben deze organisaties verplichte loongerelateerde werknemersverzekeringen verdedigd, en er zijn maar weinig tekenen waar te nemen die erop wijzen dat deze actoren op korte termijn een of andere vorm van een 'ministelsel' zouden willen omarmen. Binnen hun streven de kern van het stelsel te behouden, zullen aanpassingen in een meer selectieve (bij voorbeeld verscherping van toelatingseisen, eventuele verlaging van de uitkeringen), en/of een meer solidaire richting (bij voorbeeld betere voorzieningen voor langdurig werklozen, meer solidaire financiering), elkaar, al naar gelang het economische perspectief en eventueel voortschrijdende arbeidstijdverkorting, blijven aanvullen. Er mag derhalve worden verwacht dat de sociopolitieke basis om de *non-*

receptie van het WRR-rapport te doorbreken niet alleen vandaag de dag, maar ook voor de toekomst erg smal is.

6. Enige afsluitende conclusies

Wij zijn aangekomen op het punt dat wij de resultaten van de diverse invalshoeken gaan samenbrengen. In welke relatie staan de lange-termijnvoorstellen uit het rapport *Waarborgen voor zekerheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid tot de historische sociale zekerheidsprincipes? Dat is de te beantwoorden vraag.

De conclusie vanuit een rechts-historische invalshoek is ondubbelzinnig: de voorstellen van de WRR betekenen een fundamentele breuk met het bestaande stelsel. De meest centrale karaktertrek van het stelsel van sociale zekerheid, zoals dat in Nederland sedert het begin van deze eeuw heeft vorm gekregen, vormen de verplichte statushandhavende (loongerelateerde) werknemersverzekeringen. Zelfs de invoering van de vijf volksverzekeringen verandert daar weinig aan. In die zin doet de WRR een stap terug. Het verplichte karakter van het bovenminimale (statushandhavende) traject wordt vervangen door een vrijwillige verzekeringsvorm, met als gevolg dat grote delen van de werknemers in de toekomst nog slechts tot het sociale minimum zullen zijn verzekerd. Dat heeft niets met de voorstellen van Beveridge te maken, zoals hier en daar al is gesuggereerd.⁶ En wel om twee redenen niet. Allereerst beperkt de WRR de aiv tot personen die officieel betaalde arbeid verrichten of als zelfstandige ondernemer werkzaam zijn, terwijl Beveridge er naar streeft de kring van rechthebbenden tot de gehele bevolking uit te breiden. En ten tweede doet Beveridge zijn voorstel op een moment dat grote delen van de Britse bevolking ver beneden het sociale minimum leven, er dus op vooruit zouden gaan, terwijl de voorstellen van de WRR juist het merendeel van de werknemers zijn bovenminimale rechten ontnemt.

Vanuit een empirisch-praktische invalshoek kunnen aan deze aan rechts-historische gronden ontleende beoordeling twee aspecten worden toegevoegd. Allereerst blijkt het *daadwerkelijke* functioneren van het bestaande stelsel, zeker na de stelselwijziging, meer en meer het karakter van een

'ministelsel' aan te nemen. In de praktijk beweegt het stelsel zich met andere woorden in snel tempo in de richting van de voorstellen van de WRR. En in die zin biedt deze argumentatie een zeker tegenwicht tegen de rechts-historische argumentatie. Ten tweede kan worden geconstateerd dat de WRR, meer dan dat binnen de huidige politieke praktijk het geval is, oog heeft voor de specifieke relatie tussen het stelsel van sociale zekerheid en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Wij hebben evenwel kunnen constateren dat deze verhoogde aandacht nogal eenzijdig van aard is, en derhalve in de praktijk op niet veel anders uitloopt dan de huidige ontwikkeling van het stelsel en de situatie op de arbeidsmarkt: een stelsel van sociale zekerheid met twee klassen.

Vanuit de derde invalshoek, de sociaal-economische, wordt de vraag beantwoord in hoeverre de voorstellen van de WRR zodanig op toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen anticiperen dat zij, meer dan het bestaande stelsel, adequate oplossingen voor te verwachten sociale problemen aandragen. Het antwoord luidt dat dit nauwelijks het geval is.

Ten slotte wordt op basis van de vierde invalshoek, de sociopolitieke, geconstateerd dat de voorstellen van de WRR nauwelijks aansluiten bij de sociopolitieke geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland. Dat wordt niet afgeleid uit de *non-receptie* van de plannen op dit moment. De huidige non-receptie zegt nog feitelijk niet zoveel. Politieke besluitvorming, en derhalve ook de besluitvorming op het terrein van de sociale zekerheid wordt immers voornamelijk gekenmerkt door *incrementalisme*, dat wil zeggen: door kleine stappen, in plaats van door revolutionaire veranderingen. En zelfs een incrementele weg zal, uitgaande van de te verwachten sociopolitieke ontwikkelingen in Nederland, in de komende jaren de voorstellen van de WRR niet dichterbij een praktische realisatie brengen. De voorstanders van het bestaande stelsel blijven domineren, waarbij slechts aanpassingen binnen het stelsel, hetzij in meer selectieve, dan wel in meer solidaire richting centraal kunnen staan.

Deze gehele argumentatie overziend, zal het niet

verbazen dat wij tot de conclusie komen dat de lange-termijnvoorstellen uit *Waarborgen voor zekerheid* zich zeker niet op harmonische wijze verhouden tot de historische sociale zekerheidsprincipes. En zulks ondanks het feit dat deze in empirisch-praktische zin nauw aansluiten bij het bestaande stelsel. In sociaal-economische zin bieden zij te weinig *nieuwe* oplossingen voor te verwachten problemen en zij sluiten onvoldoende aan bij de naoorlogse ontwikkeling binnen de sociopolitieke verhoudingen. Ten slotte, en dat laatste argument is in de context van het voorafgaande doorslaggevend, zij kunnen niet overtuigend aantonen dat het op termijn de voorkeur verdient bestaande, in een lange traditie opgebouwde rechten op sociale zekerheid af te breken. Het zijn derhalve niet alleen, en zeker niet in laatste instantie de 'ontbrekende rekensommen' die de plannen van de WRR op een zijspoor van de geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid kunnen zetten.

Noten

1. Wij kiezen voor een factor van 0.5. Dat niet alleen op basis van de verborgen werkloosheidscomponent als zodanig, maar ook vanwege het feit dat de arbeidsongeschiktheidsregelingen in het kader van de herstructurering van de Nederlandse economie voor een deel ook als een 'structurele werkloosheidsvoorziening' kunnen worden beschouwd. Dat blijkt onder meer uit een binnenkort te verschijnen proefschrift van de Nijmeegse onderzoekers Van 't Hullenaar en Van Koningsveld (zie: 'Werknemers komen vaak onterecht in WAO', in: *De Volkskrant*, 6 maart, 1986).
2. Zie: J. van Wezel, *Herintreding in het arbeidsproces*, Tilburg, 1976; W. Siddre, J. Theeuwes, *De invloed van werkloosheidsuitkeringen op het werkloosheidspercentage in Nederland*, Den Haag 1977.
3. W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, Londen 1942, p. 120.
4. Idem, p. 163.
5. Binnen de zestien grootste OECD-landen is de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland met 38.7% (1983) het laagst. Daarmee blijft men het naar westerse maatstaven 'semi-ontwikkelde' Italië met 40.8% en het enige westerse land waar vrouwen nog geen volledig kiesrecht hebben, Zwitserland met 48.6% als de twee volgende landen nog ruimschoots voor (zie: OECD, *Employment outlook*, Parijs, sept. 1984, p. 106).
6. Zie: J. Toirkens, De WRR heeft nagedacht, wie maakt de sommen? *NRC-Handelsblad*, 19 juni 1985.