

Heeft de sociale zekerheid een crisisvrije toekomst?

J.M. Dekkers en J.C.I. de Pree

Eerstgenoemde is verbonden aan het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Laatstgenoemde is eveneens verbonden aan het bureau van de WRR. Hij was evenals Dekkers betrokken bij de opstelling van het rapport 'Waarborgen voor zekerheid'. Adres: Plein 1813, nr. 4, 2514 JN 's-Gravenhage, tel. 070-614031, toestel 4474.

Samenvatting

De crisis van de sociale zekerheid is niet louter een betaalbaarheids crisis. Fundamentele maatschappelijke veranderingen, zoals de flexibilisering van de arbeid en de toenemende pluriformiteit van de huishoudensstructuur, nopen tot een herbezinning op de grondbeginselen van de sociale zekerheid.

Het WRR-rapport *Waarborgen voor zekerheid* is bedoeld om zo'n herbezinning op gang te brengen. In dit artikel wordt aangegeven dat de door de WRR voorgestelde stelselwijziging zou kunnen bijdragen tot een vermindering van de huidige crisisverschijnselen. Een toekomst vrij van crisis is voor de sociale zekerheid echter niet weggelegd. De auteurs menen dat crisis inherent is aan de sociale zekerheid.

1. Inleiding

De herziening van de sociale zekerheid geschiedt hoofdzakelijk vanuit de overtuiging dat de uitgaven te hoog zijn geworden. Door middel van verlaging van de uitkeringen, verkorting van de gemiddelde uitkeringsduur en verruiming van de toepassing van het relatieve-behoeftenbeginsel wordt getracht de kosten te drukken. Even opvallend als de bezuinigingsdrift is trouwens de overtuiging in brede kring dat de basisconceptie van het stelsel gehandhaafd dient te worden.

De crisis van de sociale zekerheid is echter meer dan een betaalbaarheids crisis veroorzaakt door de economische depressie. Zo kan op basis van internationaal vergelijkende studies de stelling dat vooral de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid verantwoordelijk is voor de huidige crisisverschijnselen, van een groot vraagteken worden voorzien.¹ Bovendien wordt in een studie over de toekomst van de sociale zekerheid, uitgevoerd on-

der auspiciën van de ILO, terecht benadrukt dat de sociale uitkeringen de economische recessie juist hebben afgezwakt.² De redenen waarom het stelsel zo in de problemen is geraakt, houden veeleer verband met verschillende structurele maatschappelijke veranderingen die zich thans voltrekken.

In de volgende drie paragrafen worden de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die de grondbeginselen van het stelsel onder druk zetten. Zij zijn gelegen in de sfeer van de flexibilisering van de arbeid, de pluriformiteit van de huishoudstructuur en de legitimering van de georganiseerde solidariteit.³ Deze ontwikkelingen geven aanleiding tot een herbezinning op de grondbeginselen van de sociale zekerheid. Het WRR-rapport *Waarborgen voor zekerheid* beoogt mede zo'n herbezinning op gang te brengen.⁴ In de slotparagraaf passeren enkele elementen van de WRR-voorstellen die een betere afstemming van de sociale zekerheid op genoemde maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk maken, de revue.

2. Flexibilisering van de arbeid

De tijd waarin de fundamenteen voor het huidige stelsel zijn gelegd, werd gekenmerkt door een grote mate van uniformiteit in het arbeidspatroon. De meeste werknemers hadden een volledig en vast dienstverband, waren kostwinners van het mannelijk geslacht en hadden een sterke binding met bedrijf of bedrijfstak.

Sindsdien is er echter veel veranderd en dat komt onder meer tot uiting in de opkomst van de zogenoemde flexibele onderneming.⁵ De flexibele onderneming bestaat uit een beperkte kern van meest functioneel flexibele werknemers. De term 'functionele flexibiliteit' verwijst naar strategieën die

erop gericht zijn om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten. Functieomschrijvingen worden ruimer, het aantal verschillende functies neemt af. Ieders werk kan daardoor gemakkelijker worden aangepast aan wijzigingen in de vraag, de producteigenschappen en de productietechnologie. De taakzekerheid van kernarbeiders is gering, maar hun werkzekerheid is groot. De fluctuaties in de afzet worden opgevangen door aanpassing van het aantal werknemers in de periferie. De vereiste kwalificaties in de periferie zijn zeer uiteenlopend. Gemeenschappelijk kenmerk van veel werkenden in de periferie is dat hun werkonzekerheid veel groter is dan die van kernarbeiders. In feite is de werkonzekerheid in de periferie een noodzakelijke voorwaarde voor de werkzekerheid in de kern. Op grond hiervan zou men kunnen stellen dat de traditionele tegenstelling tussen witte en blauwe boorden steeds meer plaats maakt voor een tegenstelling tussen kern- en periferiearbeiders.

De sociale zekerheid is volledig toegesneden op het arbeidspatroon van werknemers uit de kern. In de periferie treffen we allerlei arbeidspatronen aan waarop het stelsel niet berekend is. Deze arbeidspatronen, zoals part-time arbeid, tijdelijk werk, en flexibele werktijden en uitbesteding van werk winnen snel aan betekenis.

Het aandeel van de part-time banen in het totaal aantal banen is reeds geruime tijd opmerkelijk aan het stijgen. Zo nam in het recente verleden, ondanks de daling van de totale werkgelegenheid, in de particuliere sector het aantal deeltijdbanen gestaag toe. Het aantal mensen dat tijdelijk werk verricht neemt eveneens toe. Indicatief is de toename van de uitzendarbeid.⁶

Sterk in de belangstelling staat sinds kort het verschijnsel van de flexibele werktijden. Allereerst gaat het hierbij om arbeidscontracten waarbij op jaarbasis een bepaald aantal uren werk en bijbehorend loon wordt vastgelegd, terwijl het aantal uren dat per dag/per week gewerkt wordt, kan variëren met inachtneming van een bepaald maximum per dag/per week.

Een verdergaande vorm van flexibilisering van werktijden betreft de zogenoemde afroepcontracten. Hierbij staat vooraf niet vast hoeveel uren men kan werken. Daardoor bestaat vooraf ook geen zekerheid over het loon dat men in de komende

periode (week, maand, jaar) zal verdienen. Afroepcontracten zijn er in verschillende vormen. Er zijn er waar een minimum aantal uren werk wordt gegarandeerd en/of een bepaald maximum wordt afgesproken (min-max contracten). Het komt ook voor dat geen minimumaantal uren is afgesproken. Wanneer er geen werk is, bestaat in zo'n geval een grote kans dat geen enkele aanspraak kan worden gemaakt op doorbetaling van loon.⁷

Bij uitbesteding van werk is sprake van het vervangen van arbeidscontracten door commerciële contracten. Hiërarchische verhoudingen worden als coördinatie-instrument vervangen door het marktmechanisme. Door de onderdelen van de productie waarsprake is van sterke schommelingen uit te besteden, wordt het aanpassingsprobleem 'geëxporteerd'. Het niet meer afnemen van bepaalde producten/diensten levert in onze economische orde doorgaans veel minder problemen op dan het reorganiseren van een bedrijfs onderdeel.⁸

Er zijn meerdere redenen om aan te nemen dat de flexibele onderneming niet slechts een tijdelijk bijverschijnsel is van de economische crisis, maar veel eerder een noodzakelijke voorwaarde voor het overwinnen ervan. Allereerst verschaft de moderne informatietechnologie, zoals hiervoor is gebleken, tot nu toe onbekende mogelijkheden voor flexibilisering van productie en dienstverlening. Zodra één onderneming de produktdifferentiatie weet op te voeren en de consumenten meer de gelegenheid biedt om op bestelling te kopen, wordt de concurrentie gedwongen om zich ook flexibeler op te stellen.

Voorts voltrekt zich aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt ook een structurele verandering als gevolg van de toenemende arbeidsdeelname van de gehuwde vrouw. Hiermee is een nieuw type werknemer opgestaan. Haar prioriteit ligt niet bij een vaste, volledige baan, maar bij betaalde arbeid die gecombineerd kan worden met (gedeelde) verantwoordelijkheid voor het huishouden. De banen die thans in de periferie ontstaan zijn vaak beter te combineren met huishoudelijk werk dan banen in de kern.

Ten slotte ziet het ernaar uit dat de economische ontwikkeling in de toekomst gekenmerkt zal worden door een divergerende arbeidsproductiviteitsontwikkeling. De ene activiteit leent zich veel

beter voor een vergaande mate van automatisering dan de andere.⁹ Het gevaar bestaat dat, voor zover technisch mogelijk, arbeidsintensieve activiteiten steeds meer zullen worden verschoven naar de periferie. De lonen zijn in de periferie vaak lager dan in de kern. Bovendien bestaan in de periferie vaak ook nog andere mogelijkheden om de arbeidskosten te drukken, zoals bij voorbeeld het in dienst nemen van thuiswerk(st)ers voor minder dan 13 uur per week, of het ontwijken van collectieve afdrachten.

Met enige overdrijving zou men kunnen stellen dat het huidige stelsel een uitstekende garantie biedt voor degenen die het minst op sociale zekerheid zijn aangewezen (kernarbeiders), terwijl de voorzieningen voor degenen die het meest zijn aangewezen op sociale-zekerheidsvoorzieningen (periferiearbeiders) beneden de maat zijn.

De onvolkomenheden van het huidigestelsel met het oog op de situatie van de werknemers in de periferie zijn velerlei, zodat een uitputtende opsomming niet mogelijk is. Om de gedachten te bepalen volgen hierna enkele karakteristieke voorbeelden uit de sfeer van de wettelijke regelingen voor sociale zekerheid¹⁰: bij deeltijdwerk is de WAO-premie die de werknemer verschuldigd is, lager naarmate het werk over meer dagen van de week gespreid wordt (dit geldt voor de lagere inkomens); wanneer iemand twee deeltijdbanen heeft, betaalt hij aanzienlijk minder premie dan wanneer hij hetzelfde bruto-inkomen zou verdienen in één dienstbetrekking; een werkloosheid van minder dan vijf uur per week geeft geen recht op uitkering, hetgeen zwaarder weegt naarmate men korter werkt; de referte-eis bij de WW is voor deeltijdwerkers relatief ongunstig, tenzij ze hun werktijd verdelen over alle dagen van de week; bij de werknemersverzekeringen zijn bepaalde categorieën, zoals thuiswerkers, met een werktijd van minder dan 14 uur en een inkomen dat lager is dan 1/3 van het minimumloon niet verzekerd; part-timers die minder dan twee dagen per week werken krijgen geen WW-uitkering; huishoudelijke hulpen die minder dan drie dagen per week werken – ook de zogenaamde alpha-hulpen – zijn niet verzekerd; als men slechts één of enkele weken per maand werkt, is men in de overige weken niet verzekerd voor de ZW, WAO en de ZFW, terwijl als men evenveel

uren werkt in gedeelten per dag of per week, men wel permanent verzekerd is.

Naast de wettelijke regelingen voor sociale zekerheid zijn er ook zogenaemde bovenwettelijke regelingen, gebaseerd op overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers. Ook hier doen zich verschillende problemen voor met het oog op de flexibilisering van de arbeid. De problematiek van de pensioenbreuk is inmiddels alom bekend en behoeft hier geen nadere toelichting. Bij pensioenen die gebaseerd zijn op het eindloonsysteem is het bovendien erg onaantrekkelijk om bij het naderen van de pensioenleeftijd geleidelijk korter te gaan werken. In diverse CAO's zijn regelingen getroffen voor oudere werknemers die hun de mogelijkheid bieden om korter te gaan werken met behoud van salaris, of om vervroegd uit te treden (VUT). Albers komt op grond van een onderzoek tot de conclusie dat alle CAO's deeltijdwerkers discrimineren door hun geen of minder dan evenredige aanspraken toe te kennen.¹¹ Bij de VUT doet zich voorts het probleem voor dat men minstens een bepaald aantal jaren aan het per CAO geregelde VUT-fonds moet hebben bijgedragen, om voor vervroegde uittreding in aanmerking te komen. Hierdoor kunnen oudere werknemers die nog van baan veranderen in een nadelige positie komen te verkeren; met het feit dat zij ook reeds VUT-premie hebben betaald onder de vorige CAO die op hen van toepassing was wordt geen rekening gehouden.

3. Pluriformiteit van de huishoudensstructuur

De vraag welke betekenis de samenstelling en de inkomenspositie van het huishouden in de sociale zekerheid moeten hebben spelen de laatste jaren in de discussie in toenemende mate een rol. Bij de beantwoording ervan staan de volgende twee standpunten als uitersten tegenover elkaar. Enerzijds wordt de stelling verdedigd dat, althans waar uitkeringen de strekking hebben (mede) te voorzien in het bestaansminimum, bij de bepaling van de hoogte ervan rekening gehouden moet worden met het feit of een dan wel meer personen van de uitkering onderhouden moeten worden, en – de keerzijde – met eventuele andere inkomsten in het huishouden en schaalvoordelen. Anderzijds wordt

individualisering van uitkeringsrechten bepleit, met als uiterste een algemene basisuitkering op het niveau van het individuele bestaansminimum voor elke meerderjarige. In beide gevallen, en ook in de minder extreme varianten ervan, zijn uiteraard normatief geladen opvattingen over de gewenste economische verhouding individu-huishouding-overheid sterk medebepalend. Als draagkracht, met differentiatie, voorop gesteld wordt, wordt relatief veel betekenis gehecht aan solidariteit in eigen (kleine) kring, in het andere geval wordt individuele onafhankelijkheid hoger gewaardeerd. Alvorens nader in te gaan op de politieke vraag die hier uiteindelijk aan de orde is, worden enige ontwikkelingen geschetst die aan de toegenomen aandacht voor dit aspect van de sociale zekerheid hebben bijgedragen.

Bij de op- en uitbouw van het sociale-zekerheidsstelsel werd de overgrote meerderheid van de huishoudens gevormd door drie typen: de alleenstaande, het éénundergezin en het echtpaar, al dan niet met kinderen, waarvan de man als kostwinner optrad. Hierbij gaf het gezin de norm aan, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat de minimumuitkeringen voor andere huishoudens werden (en worden) uitgedrukt in percentage van de gezinsuitkering. De rol van de man als (ex-)kostwinner werd onder meer bevestigd door het feit dat gehuwde vrouwen het zelfstandige recht op bepaalde uitkeringen (AAW, WWV, AOW) was ontzegd, door het uitsluitend voorkomen van een weduwenpensioen, en dergelijke. Behalve uit het vorenstaande werd ook uit de toekenning van bijstand als gezinsbijstand duidelijk dat de onderhoudsplicht tussen echtelieden als vanzelfsprekend werd beschouwd. Van een levendige strijd om deze punten was tot voor (vrij) kort geen sprake. Daarvoor sloot het systeem te goed aan bij de maatschappelijke werkelijkheid, waarin het gezin met kinderen de huishoudensvorm was die verreweg het meest voorkwam en buitenshuis werken door gehuwde vrouwen een tamelijk uitzonderlijk verschijnsel vormde.

De veranderingen die dit rustige en overzichtelijke hebben aangetast zijn in hoofdzaak in drie categorieën te verdelen.

In de eerste plaats is het aandeel dat het gezin met kinderen vormt in het totale aantal huishoudens de

laatste decennia sterk afgenomen¹², en maakte in 1981 nog 43% van het totaal uit. Vooral sinds 1971 zijn de eenpersoonshuishoudens, de echtparen zonder kinderen, de éénundergezinnen en de niet-gezinshuishoudens relatief sterk gestegen; in 1981 maakten zij respectievelijk 22,4, 22,1, 5,7 en 5,7% van het totale aantal uit. Een andere maatschappelijke verandering die hier van belang is, is de toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen: zelfs bij de huidige ongunstige conjunctuur vertoont deze een onmiskenbare stijging. Ten slotte is er het tamelijk nieuwe fenomeen van de 'samenzelfstandigen', personen die wel te zamen een huishouding vormen maar economische verantwoordelijkheid voor elkaar afwijzen.¹³ De omvang en mogelijke toeneming van deze groep zijn onbekend. Wel is duidelijk dat de wens naar onafhankelijkheid, die ook bij een deel van de werkende gehuwde vrouwen een rol speelt, voorop staat. Ook al kan over de precieze kwantitatieve betekenis van deze verschijnselen gediscussieerd worden, het is onmiskenbaar zo dat men ook in de sociale zekerheid met een toenemende diversiteit in huishoudens te maken krijgt.

In de wetgeving is de laatste jaren vanuit twee verschillende gezichtshoeken met de geschetste ontwikkelingen rekening gehouden. In positieve zin is dit gebeurd door de verzelfstandiging van de positie van de gehuwde vrouw voor de AAW en de WWV, een verandering die overigens verplicht is door de zogenaamde Derde EG-richtlijn. In deels meer negatieve zin voor de betrokkenen zijn de wetten die een bestaansminimum beogen te garanderen aangepast door in verdergaande mate dan voorheen de huishoudenssituatie bij (de vaststelling van) het recht op uitkering te verdisconteren. Bij de ABW gaat het om de gelijkstelling van andere duurzame samenlevingsvormen met het huwelijk en de verlaging van de uitkering voor 'voordeurdelers'. Bij AAW en WWV wordt voor de vaststelling van de sociale-minimumuitkering rekening gehouden met de huishoudensstructuur, waarbij voor gehuwde kostwinners eventuele inkomsten van de echtgenoot (deels) gekort worden, terwijl ook bij de AOW onder omstandigheden inkomsten van de partner in mindering gebracht kunnen worden. De aanhangige stelselherziening zal hier in zoverre voor verandering zorgen dat bij werkloosheid en

arbeidsongeschiktheid uiteindelijk het individuele sociaal minimum wordt toegekend, te verhogen met een gezinstoeslag, waarop weer een zelfde korting als thans mogelijk is.

De onmiskenbare tendens in de wetgeving is dus dat meer dan voorheen rekening gehouden wordt met het huishouden, zowel als het gaat om de kosten, als waar andere inkomsten en schaalvoordelen in het geding zijn. De wijze waarop dit gebeurt en het feit op zichzelf kunnen echter op bezwaren stuiten. Ten eerste worden de controle en toetsing gecompliceerder, soms zelfs in die mate dat betrokkenen hun privacy bedreigd achten; bovendien neemt het aantal gevallen waarin controle nodig is toe. De aangegeven feitelijke ontwikkelingen – méér verschillende huishoudens, meer inkomensbronnen per leefeenheid versterken beide punten, terwijl veranderende opvattingen over wat op dit punt rechtvaardig is extra weerstanden, en dus verdere bemoeilijking van controles kunnen oproepen. Ten tweede houden de veranderingen niet steeds in dezelfde mate en soms zelfs in het geheel niet rekening met de wijzigingen in de huishoudenssamenstelling en het ontstaan van andere normen. Zo zijn de duurzaam samenwonenden en voordeurdelers nog niet tot de AAW en anderen doorgedrongen, terwijl dit toch het draagkrachtbeginsel dat op dit moment de boventoon voert, zou versterken. Anderzijds blijft de ABW, overigens op zichzelf in overeenstemming met het aanvullende karakter van deze gezinsvoorziening, een veel stringenter kortingregeling voor meeverdienende gezinsleden (in ruime zin) houden en wordt hier aan wensen van 'samen-zelfstandigen' en werkende partners even weinig als tevoren tegemoet gekomen. Voorts is en blijft het toenemend aantal alleenstaanden dat bij de (toekomstige) werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen op grond van vroegere verdiensten het sociale minimum niet haalt, voor aanvulling hiertoe aangewezen op de ongunstiger ABW, terwijl voor gehuwden de minder ongunstige regeling binnen de AAW, NWW enzovoort geldt.¹⁴ Als laatste van deze voorbeelden verdient vermelding de stelling dat de verzelfstandiging van de gehuwde vrouw voor de volksverzekeringen en de WWV weliswaar een belangrijke formele gelijkstelling inhoudt, maar dat de feitelijke omstandigheden, die inhouden dat vooral veel vrouwen zijn

aangewezen op deeltijdarbeid met vrij lage verdiensten in samenhang met de kortingsregelingen, die overigens bij de ABW zoals gezegd ingrijpender zijn, echtgenotes van uitkeringsgerechtigden sterk remmen betaald werk en dus economische zelfstandigheid te zoeken. Dit bezwaar is, evenals dat van de alleenstaanden en de samen-zelfstandigen, slechts te ondervangen door alle uitkeringen te bepalen op (ten minste) het sociale minimum voor alleenstaanden, door geen rekening te houden met onderhoudsplichten tegenover of inkomsten van andere leden van de huishouding en ieder, ook gehuwde vrouwen te verplichten zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te stellen.

Deze oplossing heeft een aantal aantrekkelijke aspecten. De emancipatie wordt er drastisch mee bevorderd, terwijl iedere rem vanuit het sociale zekerheidsstelsel om een bepaalde huishoudensvorm te kiezen of tot (deeltijd) werken zou verdwijnen. Bovendien vervallen de redenen om het samenlevingsverband van de uitkeringsgerechtigde en de inkomenspositie van zijn huisgenoten te onderzoeken.

De bezwaren zijn even evident. Het zwaarst weegt het gegeven dat de kosten van de sociale zekerheid drastisch zullen stijgen. Behalve dat vele uitkeringen op zichzelf verhoogd moeten worden, en zeker bij de huidige economische situatie, zeer veel nieuwe uitkeringsrechten zullen ontstaan, zal de drang tot werken in veel huishoudens met meer meerderjarigen afnemen uitgaande van het feit dat 2 x 70% van het nettominimumloon het bestaansminimum van een gezin met 40% te boven gaat (en ongeveer op het peil van het modale inkomen ligt). Het stellen van de uitkering op 50% voorkomt dit probleem, maar zou voor alleenstaanden onaanvaardbaar zijn; een hoger percentage alleen voor deze categorie zou toch weer controles nodig maken.

Het is duidelijk dat de overheersende rol van het kerngezin is aangetast, maar het is even duidelijk dat de maatschappelijke veranderingen niet zodanig zijn dat zich hieruit een nieuw uitgangspunt opdringt, tenzij dit pluriformiteit zou zijn. Tegelijk moet nog worden afgewacht of het verlangen naar individuele economische zelfstandigheid zal blijven toenemen. Mede hierom is, als economische omstandigheden tot beperken dwingen, het draag-

krachtbeginsel, mits consequent toegepast, gezien zijn 'historische wortels', zeker niet een van de meer verwerpelijke middelen. Maar ook dan blijft het feit dat, behalve dat normatieve tegenstellingen in het geding zijn, het in elke variant gaat om de keuze tussen kosten en controles. In de slotparagraaf zal worden gezien of het gedeeltelijk basisinkomen een begaanbare tussenweg kan bieden.

4. Legitimering van de solidariteit

De crisis in de sociale zekerheid wordt ook nogal eens toegeschreven aan een vermindering van het solidariteitsgevoel. In de sfeer van de intermediaire structuren, waar de solidariteit in beginsel vrijwillig van aard is, zou die vermindering zich manifesteren in de toenemende individualisering.¹⁵ Een gevolg is onder andere dat een steeds groter beroep wordt gedaan op de georganiseerde solidariteit van de gemeenschap. Deze vorm van solidariteit heeft in beginsel een verplichtend karakter en kan onderscheiden worden in horizontale solidariteit – tussen verschillende risicogroepen binnen één inkomenscategorie, bij voorbeeld in het ziekenfonds tussen gezonden en zieken of alleenstaanden en gezinnen met hetzelfde inkomen – en verticale solidariteit – van hogere inkomens met lagere inkomens. Maar ook de georganiseerde solidariteit staat onder toenemende druk. De afnemende solidariteit in eigen kring gaat dus niet automatisch gepaard met een vergemakkelijking van de legitimering van de georganiseerde solidariteit.

Het is echter nog maar de vraag of de gedachte dat de solidariteit zo sterk is afgenomen, overeenstemt met de werkelijkheid. Niet dat de huidige problemen rond de legitimering van de solidariteit ontkend kunnen worden, maar wel lijken er redenen te bestaan om de mate van solidariteit in vroeger dagen te relateren. Zoals hierna zal blijken, was de georganiseerde solidariteit waarmee de burgers in de beginjaren van het stelsel van sociale zekerheid te maken kregen veel vanzelfsprekender dan die van thans en bovendien ook financieel veel gemakkelijker op te brengen.

Aanvankelijk speelde de horizontale solidariteit een hoofdrol. Deze vorm van solidariteit kent in het algemeen minder legitimeringsproblemen omdat er geen herverdeling tussen inkomensgroepen mee

gemoeid is. De legitimeringsproblemen zijn ook minder naarmate de risico's die gedekt worden meer beperkt blijven tot risico's die iedereen kunnen treffen. De oudste sociale verzekeringen waren werknemersverzekeringen (Ongevallenwet, Ziekwet) die volledig op het equivalentiebeginsel gebaseerd waren, dus zonder minimumgaranties. De eerste twee volksverzekeringen, gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, verzekerden bij uitstek risico's die in die tijd iedereen konden treffen: ouderdom en verweduwing. Tot ver in deze eeuw was het voor vrouwen, kinderen en ouderen uit arbeiderskringen bittere noodzaak om buitenshuis te werken. De Noodwet ouderdomsvoorziening (Noodwet-Drees) uit 1947 en de hiervoor in de plaats gekomen AOW uit 1957, ontmoetten derhalve brede maatschappelijke steun. Ook het bereiken van de situatie waarbij het inkomen van de mannelijke kostwinner voldoende was voor het hele gezin werd derhalve destijds alom gezien als een belangrijke sociale verworvenheid. De invoering van de AWW vormde hiervan een logisch uitvloeisel. Tot slot moet bedacht worden dat de lasten aanvankelijk relatief gemakkelijk konden worden opgebracht. De financiering van de ouderdomsvoorziening door middel van het omslagstelsel en de soepele overgangsregeling voor de opbouw van de AOW-aanspraken hadden tot gevolg dat voor grote groepen de premie die nog betaald moest worden tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zeer gunstig afstak tegen de pensioenaanspraken. Langzamerhand is deze situatie gewijzigd en thans moeten grote groepen er rekening mee houden dat toekomstige AOW-aanspraken zeer ongunstig zullen afsteken tegen de in totaal betaalde premie.¹⁶

Bovendien was er in de tijd dat het stelsel sterk werd uitgebouwd sprake van een zodanige economische groei, dat die uitbouw mogelijk was zonder dat het beroep dat daarvoor moest worden gedaan op het solidariteitsgevoel sterk voelbaar was. Uitbreiding van de sociale zekerheid stond destijds aanzienlijke stijgingen van de netto arbeidsinkomens immers niet in de weg. Van 'echte offers' was dus nauwelijks sprake.

In de loop der tijd is bovenstaande situatie grondig gewijzigd. De verticale solidariteit is pas na verloop van tijd een grote rol gaan spelen. Dit kwam tot uitdrukking in de invoering van een inte-

graal pakket van minimumgaranties (minimumdagloonbepalingen, bijstand) en een aanzienlijke verhoging van de niveaus van de sociale minima in het begin van de jaren zeventig.¹⁷ Het equivalentiebeginsel is meer en meer op de achtergrond geraakt.

Rosanvallon stelt dat de oorspronkelijke 'beschermende staat', (*l'état protecteur*) die zich richtte op het beschermen van werknemers tegen inkomensderving op grond van pure beroepsrisico's, is geëvolueerd tot de 'verzorgingsstaat' (*l'état providence*).¹⁸ In de verzorgingsstaat wordt een breed pakket van sociale risico's, waarvan de beroepsrisico's een onderdeel vormen, afgeschermd. Het verzekeringsbeginsel is hierdoor meer en meer op de achtergrond geraakt. De grenzen tussen sociale verzekering- en sociale voorzieningen en die tussen premieheffing en belastingheffing zijn vervaagd.

Voorts is er in toenemende mate sprake van gedekte risico's waarvoor niet geldt dat ze in beginsel iedereen kunnen treffen en over het belang waarvan zeer uiteenlopend kan worden gedacht. Een voorbeeld van het eerste is verweduwing; door de toename van samenwoning, tweeverdieners en 'bewust alleenstaanden' zijn de risico's die samenhangen met het verlies van een partner zeer verschillend komen te liggen. Een voorbeeld van het tweede betreft de bijstand voor gescheiden vrouwen. Sommigen achten de voorziening voor deze categorie ver beneden de maat, anderen vinden het onaanvaardbaar dat de gemeenschap moet opdraaien voor de gevolgen van zo'n particuliere beslissing. De ontwikkelingen die hiervoor zijn beschreven met betrekking tot de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de toenemende pluriformiteit van de huishoudensstructuur brengen met zich mee dat de sociale zekerheid steeds meer sociale risico's gaat dekken die slechts op bepaalde categorieën burgers van toepassing zijn. Ook de legitimering van de horizontale solidariteit komt hierdoor onder grote druk te staan.

Tot slot wegen thans ook de financiële lasten zwaarder dan bij de opbouw van het stelsel was voorzien. De economische depressie is hiervoor mede verantwoordelijk, maar ook het sterk gestegen beroep op de regelingen. In 1960 bedroeg het aantal werkenden per uitkeringsgerechtigde 3,4, in 1984 nog slechts 1,3. Het grote beroep op de WAO,

de vergrijzing, de toename van het aantal echtscheidingen, en dergelijke zijn allemaal verschijnselen die men destijds niet heeft voorzien.

De Fransman Ewald bestrijdt overigens op boeiende wijze dat bovenstaande solidariteitscrisis het einde van de verzorgingsstaat zou inluiden.¹⁹ Volgens hem is die crisis eigen aan het wezen van de verzorgingsstaat en beginnen we daar pas sinds kort goed zicht op te krijgen nu de opbouw min of meer is voltooid en de abnormaal gunstige economische situatie van de eerste decennia na de tweede wereldoorlog definitief voorbij is. In een maatschappij als de onze die door technologische vooruitgang, economische groei en culturele ontwikkeling permanent verandert, dreigen voortdurend mensen uit de boot te vallen. Zo'n maatschappij kan alleen voortbestaan dank zij een grote mate van georganiseerde solidariteit. Maar het gegeven van de permanente maatschappelijke verandering brengt met zich mee dat de georganiseerde solidariteit aan een voortdurend proces van herijking onderhevig is. Er is niet zo iets als een objectief vaststelbare solidariteitsmaatstaf voor eens en voor alle tijden, aldus Ewald. Solidariteit komt tot stand in een proces van permanente onderhandelingen in de samenleving met haar voortdurend wisselende machtsverhoudingen en risicosituaties. Uiteindelijk is de publieke opinie in de ogen van Ewald de grote regulator van normatieve orde inzake de georganiseerde solidariteit.

Elke regeling die er op gericht is om een bepaald maatschappelijk risico af te dekken, biedt de mogelijkheid om nieuwe 'achterstandssituaties' aan te wijzen. Er zijn altijd weer groepen aan te wijzen waarvoor 'het beter kan'. Het is erg verleidelijk om daaruit te concluderen dat het beginsel van sociale zekerheid als zodanig in gevaar is en dat een terugtred van de georganiseerde solidariteit noodzakelijk is. Volgens Ewald zit de crisis echter ingebakken in de verzorgingsstaat en dus ook in de sociale zekerheid. De crisis bewijst niet dat de verzorgingsstaat op zijn laatste benen loopt, maar dat hij intussen volgroeid is. Of hij zal overleven hangt ervan af of de kwaliteit van de politieke besluitvorming en de maatschappelijke onderhandelingsprocessen van voldoende kwaliteit is (zal worden) om de crisis te hanteren en het stelsel tijdig en adequaat aan te passen aan veranderende omstandigheden. Maat-

schappelijke conflicten over kwesties van solidariteit zijn dan geen teken van verval maar van vitaliteit.

5. Naareen hanteerbare crisis

Het heeft er alle schijn van dat we afstevnen op een aanzienlijke flexibilisering van de arbeidsmarkt. De ondernemingen zijn hiermee met het oog op de toenemende concurrentie het meest gediend; maar ook aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt bestaat een groeiende behoefte aan alternatieven voor de volledige, vaste baan tijdens kantooruren. Zonder een verbetering van de sociale zekerheid voor de werkers in de periferie, kleven aan de flexibilisering ook belangrijke sociale bezwaren. Compensatie van de grotere werkonzekerheid van de periferiearbeiders is dringend gewenst en vereist een fundamentele herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Het meest wezenlijke kenmerk van die herziening is dat de bestaande koppelingen tussen sociale zekerheid en de aard van de werkring zoveel mogelijk moeten worden terug gedrongen. Een toenemende pluriformiteit van arbeidspatronen vereist een vergaande uniformiteit van de sociale zekerheid.

Het WRR-rapport *Waarborgen voor zekerheid* reikt een aantal bouwstenen aan voor zo'n herziening. Dit is in de eerste plaats het gedeeltelijk basisinkomen, dat een partiële ontkoppeling van arbeid en inkomen inhoudt en hierdoor korter werken en onregelmatig werken financieel minder onaantrekkelijk maakt. Het gbi maakt bovendien toeslagen bij werknemersverzekeringen overbodig; een probleem dat zich bij invoering van de nieuwe WW en de Toeslagenwet kan voordoen, namelijk dat aanvulling van uitkeringen op grond van een CAO onaantrekkelijk wordt doordat deze op de wettelijke toeslag gekort worden, komt hierdoor niet aan de orde. In de tweede plaats is hier van betekenis het voorstel om bij de (bovenminimale) vrijwillige inkomensdervingsverzekering uit te gaan van individuele contracten per verzekerde, die onafhankelijk zijn van de dienstbetrekking, zodat verandering van werkring of tijdelijke onderbreking van het werk de opgebouwde afspraken niet nadelig beïnvloedt. De hiervoor gesignaleerde knelpunten bij de bovenwettelijke voorzieningen – in het WRR-

rapport beginnen deze overigens reeds bij het individuele sociale minimum – worden zo vermeden.

Het voorgaande betekent overigens niet noodzakelijkerwijs een verlaging van het niveau van de sociale zekerheid, een vermindering van de solidariteit of een geringere rol van sociale partners op centraal niveau; in *Waarborgen voor zekerheid* is aangegeven van welke voorwaarden dat afhankelijk is.²⁰ De uitvoeringstechnische invulling daarvan vereist weliswaar nog nadere studie, maar of de sociale zekerheid ooit beter zal worden afgestemd op de arbeidsmarktsituatie die het gevolg is van de opkomst van de flexibele onderneming, hangt er eerst en vooral vanaf of de sociale partners bereid zijn de institutionele consequenties van een grotere uniformiteit in de sociale zekerheid te aanvaarden. Uniformering van de sociale zekerheid is noodzakelijke voorwaarde voor differentiatie van de (overige) arbeidsvoorwaarden.

Met betrekking tot de toenemende pluriformiteit van de huishoudensstructuur werden reeds de dilemma's rond de begrippen kosten en controles, individuele economische zelfstandigheid en draagkracht gesignaleerd. Meer nog dan bij flexibilisering van de arbeid zijn hier maatschappelijke ontwikkelingen aan de orde waarvan het, voorlopige, eindpunt nog moeilijk voorspelbaar is. Ook de meningsvorming over de wijze waarop in de sociale-zekerheidssfeer op deze ontwikkelingen ingespeeld moet worden, is derhalve nog niet voltooid. Dit neemt niet weg dat op ten minste twee terreinen ermee verband houdende knelpunten vrij algemeen erkend worden, te weten de economische (on)zelfstandigheid van de gehuwde vrouw en de controles op samenlevingsvormen en inkomsten van partners. Aan de oplossing van het eerste knelpunt kan wederom een gbi een bijdrage leveren, immers het maakt korter en onregelmatig werken financieel minder bezwaarlijk en kan zo een meer gelijke participatie in het arbeidsproces van partners bevorderen, en het draagt bij tot een verlaging van arbeidskosten en dus tot een vergroting van de vraag naar arbeid. De noodzaak tot controles van overheidswege zou sterk worden verminderd door de voorgestelde combinatie van algemene inkomensdervingsverzekering en gbi: de bepaling van het gbi op het verschil tussen het sociaal minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande heeft

immers de mogelijkheid geopend om de aanvullende aiv vast te stellen op de hoogte van het individuele sociale minimum; meerpersoonshuishoudens met één kostwinner kunnen hierdoor toch het niveau van het sociaal minimum voor een gezin bereiken. Slechts bij de algemene bijstand, waarvan individualisering om financiële redenen vooralsnog werd afgewezen, zouden derhalve gegevens over samenstelling en inkomen van huishoudens nodig zijn.

De solidariteitscrisis, die aan het slot van de vorige paragraaf aan de orde werd gesteld, werd reeds daar als een teken van vitaliteit, inherent aan de volwassen geworden verzorgingsstaat gekenschetst; een noodzaak tot terugtred van de georganiseerde solidariteit werd niet ingezien. In tegendeel, het gaat om een voortdurende uitdaging het sociale-zekerheidsstelsel aangepast te doen zijn aan zich wijzigende omstandigheden. Goede besluitvormingsmechanismen zijn hiervoor een eerste vereiste, een vereiste waarmee *Waarborgen voor zekerheid* zich slechts in zeer beperkte mate bezig houdt. Wel echter heeft het rapport getracht de noodzaak tot discussie enigszins te beperken door eenvoud en betrekkelijk geringe conjunctuurgevoeligheid voorop te stellen en de solidariteit toe te spitsen op een niveau waarop deze vanzelfsprekend is, namelijk dat van het sociaal minimum.

Noten

1. J. Muysken en H.J. Wagener, *The welfare state: from stabilizer to destabilizer?* Paper voor de conferentie over 'The future of the welfare state', dec. 1984, Maastricht; Dominique Strauss-Kahn, *Sécurité sociale et économie*; Paper voor het colloquium 'L'avenir de la sécurité sociale dans la communauté européenne', sept. 1985, Habay-la-Neuve (België).

2. ILO, *Into the twenty-first century: the development of social security*; Genève 1984.

3. Guy Perrin, *L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels. Crises, défis et mutations des valeurs; Futuribles*, nr. 92-93, okt.-nov. 1985, p. 28-52.

4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid*; Rapporten aan de regering nr. 26, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.

5. John Atkinson, *Flexibility: Planning for an uncertain Future; Manpower policy and practice, The IMS Review*, Vol. 1, Summer 1985, p. 26-29; J.M. Dekkers, 'Flexibilisering van de arbeid: gevolgen voor de sociale zekerheid'; paper voor NSAV Jubileumcongres, april 1986, Amsterdam; Frank van Empel, *De nieuwe zakelijkheid van Philips Breda; Intermediair*, 22e jrg. nr. 7, 14 febr. 1986, p. 3-9; David Thomas, 'New ways of working'; *New Society*, 30 aug. 1985, p. 300-302.

6. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verslag over de uitvoering van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in 1984*, Tweede Kamer, zitting 1985-1986.

7. Y. Konijn, *Afroepcontracten en het recht op loon; Sociaal Maandblad Arbeid*, 40e jrg. nr. 12, dec. 1985, p. 802-813.

8. J.M. Dekkers en G. Slagmolen, *Flexibele automatisering: kansen op beter werk*; COB/SER, 's-Gravenhage 1984; Marcel Metze, Schoenen, high-tech en transport: Noord-Brabant; *Intermediair*, 22e jrg. nr. 7, 14 febr. 1986, p. 25-33; 'Scania legt voorraad bij toeleveranciers'; *Financieel Dagblad*, 12 febr. 1986, p. 19; Confederation of British Industry, *Attitudes towards Employment*; Londen 1985.

9. N.H. Douben en M.J. Zandstra, *Informeconomie: oorzaken en perspectief*, in: R.C. van Geuns, J.W.M. Mevisen en P.H. Renooy, *Informeconomie, perspectieven en gevaren*; Spruyt, Van Mantgem & De Boer, Leiden 1986, p. 35-55.

10. J.M. Dekkers, op. cit., p. 13-17.

- 11. O. Albers, 'Arbeidsrechtelijke aspecten van deeltijdarbeid', in: O. Albers, M. Huizinga, J.A. Nennie en J.F.M. Strijbos, *Deeltijdarbeid*; Kluwer, Deventer 1983, p. 69-123.

12. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, op. cit., p. 100.

13. Ibid., p. 104/105.

14. *Volkskrant*, 26 maart 1986.

15. H.M. Langeveld, *Binding in vrijheid*; Sociale en Culturele Studies nr. 6, Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, Den Haag 1985.

16. Dominique Strauss-Kahn, op. cit.

17. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, op. cit., p. 69-87, p. 125-127.

18. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'état providence*; Parijs 1982.

19. François Ewald, *L'état providence*; Grasset, Parijs 1986.

20. WRR, op. cit., p. 56-58.