

door prof. dr. N. H. Douben



*Prof. dr. N. H. Douben is hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Hij is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.*

## Renovatie van de sociale zekerheid\*

Het is er eindelijk dan toch van gekomen: de sociale zekerheid wordt door een politieke partij ter discussie gesteld buiten de bezuinigingswerkzaamheden van alle dag om.

Of ben ik toch te vroeg met deze opmerking? Want wie zijn er aan het woord in de studie 'Vernieuwing om behoud'? Formeel is het natuurlijk niet 'het CDA' dat hier bezig is, maar een aantal CDA'ers die onder de vleugels van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA hun studietoetsresultaten aan het papier hebben toevertrouwd. Daarom denk ik dat het maar beter is nog even te wachten met al te stellige conclusies, want de echte politici uit deze partij hebben zich er nog niet over gebogen. Althans mij is dat nog niet gebleken.

Gelukkig is dit rapport – dat een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de ontwikkeling van de sociale zekerheid beoogt – op een moment verschenen dat vooral de parlementariërs en bewindslieden tijd hebben om het werkelijk

goed te bestuderen. Want net als enkele jaren geleden, toen het rapport over de economische orde 'Gespreide verantwoordelijkheid' verscheen, meen ik nu ook weer dat hier een stukje werk op tafel is gelegd dat in de jaren tachtig nog vaak geraadpleegd zal worden. Politieke vriend en vijand kunnen er niet om heen. Maar dat brengt meteen ook de positie van de CDA-politici en praktijkmensen in het geding. Zij kunnen nauwelijks meer gaan sleutelen aan de sociale zekerheid als zij niet sterk staan om de hoofdlijnen van deze studie in praktijk te brengen. Als er ooit duidelijk gesproken kan worden van een onderscheidend 'vermogen' van de christen-democratie ten opzichte van liberalisme en socialisme dan is het hier. Hoewel ik 'Vernieuwing om behoud' gelezen heb met als achtergrond de be-

\* Bijdrage naar aanleiding van het onlangs verschenen rapport 'Vernieuwing om behoud; een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de ontwikkeling van de sociale zekerheid'. Dit rapport is een uitgave van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

schouwingen in 'Gespreide verantwoordelijkheid' geloof ik, dat het niet nodig is die voorkennis als bagage mee te nemen teneinde tot een (positieve) waardering te kunnen komen. Iedereen die het rapport op zichzelf beschouwt, heeft voldoende mogelijkheden om – binnen het kader van de christen-democratische denkruimte – zijn waardering vast te stellen.

### Gefundeerd

De sterke kant van de studie ligt in de hechte fundering. Geen oppervlakkig of sappig verhaal over de sociale zekerheid, maar een gedegen beschouwing over de ontwikkelingsgang van dit kenmerk van de verzorgingsmaatschappij treffen we hier aan.

Het is niet toevallig dat de term verzorgingsstaat wordt afgewezen, en daarmee is al een belangrijk deel van de knelpunten in de sociale zekerheid aangegeven. Want wie de staat – de overheid dus – als hoofdverantwoordelijke voor de sociale zorg voor de burgers aanwijst, moet niet verbaasd staan wanneer dan uitingen van niet-betrokkenheid met de sociale zekerheid bij grote groepen burgers geconstateerd kunnen worden. Bovendien opent zo'n opstelling de weg naar onbestuurbaarheid en onbeheersbaarheid in velerlei opzichten. Waar de burger zich gaat voelen als uitsluitende premiebron en/of sociale-zorgconsument zal het goed van de sociale zekerheid in zijn totaliteit worden aangevreten.

De huidige problemen met de sociale zekerheid, die in de zorg van elke dag tot uitdrukking komen in besnoeiingen en bezuinigingen, zijn niet geheel geworteld in de economie, maar vloeien mede voort uit diepere oorzaken die met maatschappelijke en culturele factoren samenhangen. Terecht wordt in de inleiding op het rapport geconstateerd, dat de sociale zekerheid niet meer functioneert overeenkomstig de oorspronkelijke bedoelingen van het stelsel. Renovatie van de sociale ze-

kerheid betekent dan ook in de eerste plaats een herbevestiging van het stelsel in de Nederlandse bevolking. Feitelijk zal dat wel een 'heropvoeding' betekenen, want het stelsel van sociale zekerheid heeft in het basispakket van de scholing en opleiding van de doorsnee Nederlander veelal geheel ontbroken.

### Knelpunten

Na een gedegen historische beschrijving van de ontwikkeling der sociale zekerheid in hoofdstuk II, komt het rapport in hoofdstuk III tot een analyse van de knelpunten. Daarbij komt heel sterk naar voren dat de tanende economische groei niet dé oorzaak van de moeilijkheden is, maar dat de verminderde groei wel meer duidelijkheid schept ten aanzien van de tekortkomingen van het hele stelsel. Vooral het gebrek aan onderlinge samenhang tussen sociale zekerheid en andere beleidsterreinen wordt uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Hierbij wordt niet alleen de aandacht gevraagd voor het 'hospitaliserende' karakter van de sociale-zekerheidsregelingen, maar ook de spanning die ontstaan is tussen het inkomensbeleid als doelstelling van economisch beleid en de inschakeling van de sociale zekerheid daarbij teneinde dit doel te bereiken, komt duidelijk aan de orde. Een ongecoördineerd inkomensbeleid kan als een uitdrukking van dit verkokerde sociale beleid worden gezien. De sociale zekerheid – zo stelt het rapport – wordt daarom heel vaak vanuit een partiële benaderingswijze aan de orde gesteld, en hieruit vloeit een gebrekkige kosten/baten-analyse noodzakelijkerwijze voort.

Van de knelpunten die besproken worden – de kostenontwikkeling, het gebrek aan samenhang binnen het stelsel, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, en de verhouding verzorgingsmaatschappij/politieke democratie –, lijkt mij het laatstgenoemde de meeste relevantie te hebben. Het hart van de verzorgingsmaatschappij

is wel eens in de omvang van de sociale zekerheid gezocht, zodat meer sociale-zekerheidsuitgaven vertaald werden als een betere maatschappij. Dat juist een grote omvang van de sociale zekerheid ook zou kunnen duiden op een sterke afhankelijkheid van grote groepen burgers van anonieme uitkeringsapparaten, is maar zelden als bezwaar gehoord. De verdichting van de kwaliteit van de verzorgingsmaatschappij tot de omvang van de sociale uitkeringen als percentage van het nationaal inkomen, is een zeer ééndimensionale benadering, en dus een karikatuur van de sociale politiek.

Het is onmogelijk om aan te geven bij welk percentage van het nationaal inkomen de sociale uitkeringen de beste resultaten voor de burgers opleveren. Zo'n simpele rekensom schiet hier volledig zijn doel voorbij. Van meer betekenis is op welke manier aan de sociale zekerheid vorm én inhoud wordt gegeven. Het geleidelijk aan uittillen van de sociale zekerheid boven de verantwoordelijkheid van de individuele werkgever en werknemer heeft de dualistische houding van het netto-inkomensdenken mede in de hand gewerkt. Daarbij is tevens het vraagstuk van de afwenteling van de sociale premies (en andere collectieve heffingen) op zijn plaats gezet. Voor fundamentele oplossingen en dus echte renovaties zullen we weer terug moeten naar het begin; de fundamenten van het systeem zullen weer moeten worden blootgelegd vooral daar waar het gaat om uitvoering en verantwoordelijkheid.

### **Christen-democratische kernbegrippen**

Evenals enkele jaren geleden in het economische-orderrapport 'Gespreide verantwoordelijkheid' gebeurde, worden ook nu de begrippen gerechtigheid, solidariteit en gespreide verantwoordelijkheid tot kernbegrippen van het christelijk-sociale denken aangewezen die voor het zoeken

van oplossingen voor de sociale-zekerheidsvraagstukken, vanuit christen-democratisch perspectief, te hulp moeten worden geroepen. Hierbij komt heel duidelijk naar voren dat de sociale vragen meer zijn dan broodvragen en dat zij niet vanuit liefdadigheid en vrijwilligheid beantwoord kunnen worden. Maar daar staat meteen tegenover, dat solidariteit en verplichting niet mogen leiden tot het in sterke mate uitschakelen van de persoonlijke verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid. Wat gerechtigheid en solidariteit van het systeem van sociale zekerheid eisen, zal via de gespreide verantwoordelijkheid tot realiteit moeten worden gebracht. En daarbij dient de organisatie en de uitvoering van de sociale zekerheid aan te grijpen. De organisatievorm van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten kan aldus niet los worden gezien van de christen-democratische sociale kernbegrippen.

### **Spanning**

De vertaling van de kernbegrippen uit de christen-democratie in praktisch realiseerbare oplossingen voor de (huidige) problemen der sociale zekerheid zal zonder enige twijfel tot spanningen leiden. Spanningen die op verschillende niveaus en in verschillende maatschappelijke en politieke organisaties zich zullen ontladen. Maar zoals de analyse in het rapport tot tamelijk eenduidige conclusies leidt, zo zal ook de tegenwerking van andere politieke groeperingen recht toe recht aan kunnen zijn.

Zo kan op grond van de gerechtigheids eis wel voor basisvoorzieningen worden geselecteerd, maar zal de verantwoordelijkheid hiervoor niet geheel voor de overheid kunnen worden gereserveerd, omdat daartegen de gedachte van de gespreide verantwoordelijkheid zich verzet. Het voeren van een actief inkomensbeleid met behulp van de sociale zekerheid wordt afgewe-

zen, omdat de overheid volgens de rapporteurs dit totaalbeeld met betrekking tot de inkomensverdeling alleen via de belastingheffing kan krijgen. Van fiscalisering van de sociale-zekerheidsinkomsten wil men evenmin weten, omdat hierdoor het zicht op de kosten van de sociale zekerheid bij de burger nog meer vertroebeld wordt. Maar ook een ander element is in dit verband van belang. Een grote mate van fiscalisering maakt de sociale zekerheid zozeer afhankelijk van de toestand der overheidsfinanciën, dat de continuïteit ervan in gevaar kan komen. Het in sterke mate verminderen van de overheidsbijdragen aan de sociale fondsen – een zeer actueel verschijnsel – zal tot deze stellingname ook hebben geleid. Al met al kan worden geconcludeerd, dat deze kernbegrippen uit de christen-democratie een basis geven voor wijzigingen in het stelsel van de sociale zekerheid die menige historische ontwikkeling tot stilstand en ombuiging zal brengen.

Opvallend is in dit verband dat in de historische beschouwing van het rapport niet uitdrukkelijk en fundamenteel de rol van de christen-democratie bij de vormgeving en inhoudbepaling van de sociale zekerheid in Nederland aan de orde is gesteld. Na het midden van de jaren vijftig is immers het stelsel van sociale zekerheid in ons land opgebouwd, en daarbij waren de politici uit de christelijke partijen – en ook deze partijen zelf – nauw betrokken. Maatschappelijke veranderingen zoals de opvattingen over de rol van de vrouw en de functie van het gezin hebben wel buiten deze partijen om plaats gehad en mede hun stempel op de sociale zekerheid gedrukt, maar veel van wat nu wordt aangeklaagd met betrekking tot het sociale-zekerheidsstelsel – zoals anonimisering en partiële fiscalisering – is toch ook door de handen van christen-democratische bewindslieden gegaan. Een intrigerende vraag, waarop dit rapport helaas geen antwoord kan geven.

### Beleidsaanzetten

In een zeer omvangrijk deel van het rapport worden voorstellen ontwikkeld die tot een ander beleid dienen te leiden. Daarbij wordt op blz. 50 opgemerkt, dat . . . 'vele bezuinigingsmaatregelen veel meer tot verschuivingen binnen de collectieve sfeer (tussen de verschillende ministeries), dan tot een vermindering van het niveau van de collectieve uitgaven' leiden. Juist op deze wijze wordt uitdrukkelijk kenbaar gemaakt, dat de hier geopperde voorstellen geen bezuinigingsoperaties beogen.

Allereerst komt het volumebeleid aan de orde. De mislukking hiervan – althans tot nu toe – wordt in hoge mate toegeschreven aan het uitschakelen van de direct betrokkenen bij dit beleid. Preventie en herintreding, dus de tijdelijkheid van de sociale-zekerheidsvoorzieningen stipulerend, worden zeer aanbevolen. Hierbij wordt een belangrijke rol toegekend aan de sociale partners en aan de directies en ondernemingsraden van ondernemingen. Werkgever en werknemers zullen zich in gezamenlijke inspanning verantwoordelijk moeten weten voor het gebruik dat 'hun mensen' van de sociale-zekerheidsvoorzieningen maken. Daarom worden maatregelen op het niveau van de onderneming bepleit, waarbij ook financiële prikkels en sancties een rol kunnen vervullen.

De beleidsaanzetten voor een stelselwijziging lopen uit op de invulling van een twee-trajectensysteem en een vangnetstelsel. De 'toetsing' van beide stelsels heeft plaats aan de hand van 12 uitgangspunten. Herintreden moet worden gestimuleerd, evenals deling van verantwoordelijkheid tussen individu en overheid, pousseren van het verzekeringsstelsel, dezelfde rechten voor mannen en vrouwen, mogelijkheden voor aanvullende vrijwillige verzekering, individualisering van de uitkeringen; dat zijn de voornaamste uitgangspunten.

Nadrukkelijk is een van de gevolgen dan wel, dat het systeem van sociale zekerheid niet meer kan dienen als instrument tot herverdeling van personele inkomens. Via het belastingstelsel dient dit doel gerealiseerd te worden, aldus het rapport. Maar in één adem wordt er dan aan toegevoegd, dat dan ook de belastingwetgeving vernieuwd moet worden.

Ook naar het financieringsstelsel toe worden de lijnen van de uitgangspunten doorgetrokken. Daarom: geen substantiële fiscalisering, veel aandacht voor equivalentie, en geen instrument voor inkomensbeleid, ook hier. De opbouw van uitkeringsrechten dient voorts gekoppeld te worden aan de premiebetaling, waardoor een andere heffingsgrondslag dan het loon – althans voor werkgeverspremies – niet wordt voorgesteld.

Dit laatste kan ik in de gedachtengang van de rapporteurs plaatsen, maar ook zij vermelden dat het systeem daardoor de arbeidsintensieve productieprocessen zwaar blijft belasten. Daarom openen zij een deur voor een andere heffingsgrondslag voor de werkgeverspremies, maar concreet gaan zij daar niet verder op in. Dat is des te meer jammer, omdat de premieheffing een nog zwaarder accent krijgt dan thans al het geval is, zodat dit deel van de collectieve lasten meer de arbeidskosten mee gaat bepalen. En juist nu ook uit het historisch gedeelte van dit rapport de conclusie kan worden getrokken dat de relatie tussen ondernemingsactiviteit en sociale-zekerheidsvoorzieningen nauwelijks meer in zijn algemeenheid bestaat,

komt deze opstelling bij mij wat merkwaardig over. Maar misschien moet ik wel meer verwachten van een gewijzigde uitkerings- en werkingsstructuur van de sociale zekerheid, ook naar de gedifferentieerde belasting van de ondernemingen toe.

Daarover had ik graag meer duidelijkheid gehad in dit rapport, doch een doorberekening van de macro-economische consequenties van de voorgestelde renovatie heeft de commissie niet kunnen (doen) uitvoeren. Derhalve is het thans nog niet zeker hoe een en ander eruit zal gaan zien. Wel is het denkbaar dat op grond van het voorliggende rapport in veel breder verband de discussie over de sociale zekerheid zodanig fundamenteel gevoerd gaat worden, dat er op regeeringsniveau middelen beschikbaar worden gesteld om eindelijk eens een gedegen bestek van een hernieuwd stelsel op papier te krijgen. Samenvattend zou ik willen concluderen, dat 'Vernieuwing om behoud' in mijn ogen echt kan bijdragen tot een levendige discussie over het sociale-zekerheidsstelsel in de toekomst. De richting waarin dit rapport in grote lijnen wijst, is voor mij een zeer aanvaardbare. Daarom heb ik waarschijnlijk met teveel instemming het rapport gelezen en hier besproken. Dat nodigt anderen derhalve des te meer uit het rapport zelf ter hand te nemen.

