

4. De grote golf van het sociale stelsel

Paul de Beer

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH04

Samenvatting

De ontwikkeling van de sociale zekerheid in de afgelopen eeuw vertoont het beeld van een grote golf: een snelle opgaande beweging na de Tweede Wereldoorlog, gevolgd door een halvering van de uitgaven sinds 1984. De neergaande beweging in de afgelopen dertig jaar was het gevolg van de financiële onhoudbaarheid van het stelsel, de versturende werking op de arbeidsmarkt, de ongewenste morele gevolgen van te genereuze sociale zekerheid en veranderingen in preferenties van de burgers. Als gevolg van de ingrijpende hervormingen die zijn doorgevoerd, hebben deze argumenten voor de toekomst aanzienlijk aan kracht ingeboet. Toch is het aannemelijk dat het sociale stelsel nog verder zal worden geprivatiseerd, doordat de burgers hun vertrouwen in de overheid als verzekeraar hebben verloren en liever hun eigen buffers opbouwen. Er is echter ook een alternatief toekomstscenario denkbaar waarin de overheid weer een grotere rol bij de inkomensbescherming van burgers gaat spelen.

Keywords: sociale zekerheid, arbeidsparticipatie, bezuinigingen, privatisering, participatiesamenleving

De neergang van het sociale stelsel

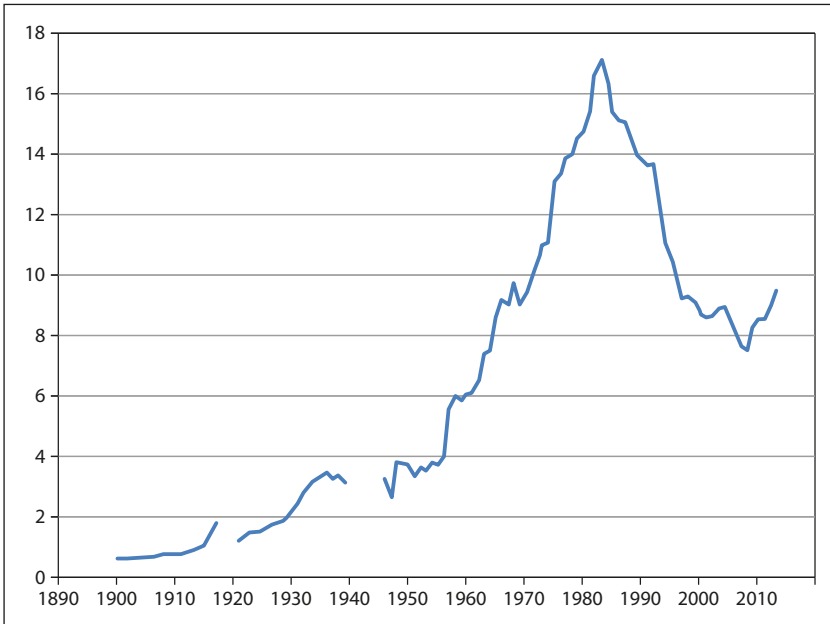
De ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen eeuw kan worden gekenschetst als een grote golfbeweging. Na een trage start aan het begin van de vorige eeuw kwam het stelsel na de Tweede Wereldoorlog snel tot grote ontwikkeling. In de dertig jaar (de Trente Glorieuses) tot de jaren zeventig werd een groot aantal socialezekerheidswetten geïntroduceerd en uitgebreid, tot er met de introductie van de AAW in 1976 een stelsel was dat de gehele bevolking bescherming bood tegen de risico's van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en verlies (door overlijden of echtscheiding)

van de partner. Bovendien werd via de verschillende koppelingsmechanismen het niveau van alle uitkeringen aangepast aan de ontwikkeling van de lonen, waardoor iedereen meeprofitteerde van de welvaartsontwikkeling. Kort nadat het stelsel eind jaren zeventig zijn apotheose bereikte, barstte de kritiek op het stelsel echter los en zette in de jaren tachtig de neerwaartse beweging van de golf in. De verlaging van alle uitkeringen (en overigens ook de ambtenaren-salarissen) met drie procent per 1 januari 1984 kan daarvan als het startpunt worden beschouwd. Daarna is een eindeloze reeks bezuinigingen op en hervormingen van de sociale zekerheid gevolgd. Geen regeling is sindsdien ongewijzigd gebleven en de meeste van die wijzigingen betekenden tevens een versobering, hetzij doordat de hoogte en/of de duur van de uitkeringen werd verminderd, hetzij doordat de toegang tot de uitkering werd beperkt.

De grote golfbeweging van het sociale stelsel in de afgelopen eeuw kan het eenvoudigst worden geïllustreerd met de ontwikkeling van de publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). *Figuur 1* laat zien dat tot de Tweede Wereldoorlog minder dan vier procent van het bbp aan sociale zekerheid werd besteed. Na de bevrijding schoot dit percentage omhoog om in 1983 een top te bereiken van zeventien procent van het bbp. Daarna begon een 25 jaar durende neergang tot de uitgaven in 2008, aan de vooravond van de crisis, meer dan gehalveerd waren tot minder dan acht procent. Sindsdien zijn de uitgaven weer wat gestegen, maar dat is vooral het gevolg van de diepe en langdurige economische crisis, waardoor het aantal uitkeringsgerechtigden steeg (de teller van de breuk) en het bbp kromp (de noemer). Het is dan ook de vraag of deze recente stijging een trendbreuk betekent of slechts een tijdelijke onderbreking van de neergaande trend. Om deze vraag te beantwoorden, gaan we eerst na hoe de neergaande fase kan worden verklaard. Vervolgens stellen we ons de vraag hoe aannemelijk het is dat de factoren die de neergang verklaren ook de toekomstige ontwikkeling van het stelsel zullen bepalen.

Waarom is het stelsel van sociale zekerheid al drie decennia lang aan het krimpen? Hoeveel boeken er sinds de jaren tachtig ook zijn geschreven over de 'nadagen', de 'crisis' of het 'vaarwel' van de verzorgingsstaat (Idenburg, 1983; Albeda, 1984; Entzinger & Boos, 2004), de oorzaak van de neergang van het sociale stelsel is nog altijd omstreden. De belangrijkste verklaringen die in de vele publicaties hierover zijn geopperd, zijn:

- a. de financiële onhoudbaarheid van het sociale stelsel;
- b. de ongewenste gevolgen voor de arbeidsmarkt;
- c. de ongewenste morele gevolgen van een (te) omvangrijk sociaal stelsel;
- d. de veranderde preferenties van de bevolking ten aanzien van sociale bescherming.

Figuur 1. Uitgaven aan sociale zekerheid in procent bbp

Bron: cbs (StatLine: Historische reeksen)

Financiële onhoudbaarheid

De meest genoemde reden voor de neergang van het sociale stelsel is dat het in de omvang die het rond 1980 had bereikt, eenvoudig niet langer houdbaar was. Dat heeft vooral te maken met de hoge kosten. Zoals we hierboven lieten zien namen de uitgaven aan sociale uitkeringen toe van vier procent in de jaren vijftig naar zeventien procent begin jaren tachtig. Toch is niet geheel duidelijk wat men precies bedoelt als men het over financiële onhoudbaarheid heeft. Immers, begin jaren tachtig werd er inderdaad zoveel aan sociale zekerheid uitgegeven. Er was geen sprake van dat mensen hun uitkering niet langer of niet op tijd kregen omdat er onvoldoende geld was – al was er in die jaren wel een groot financieringstekort.

Een idee dat in de jaren tachtig regelmatig werd geopperd, is dat de publieke sector of de collectieve lastendruk een bepaalde grens niet kan of mag overschrijden. In de jaren zeventig had de Amerikaanse econoom Milton Friedman (1977) al gesproken van 'the line we dare not cross'. Hij doelde daarmee op een omvang van de overheid die de zestig procent van het nationaal inkomen te boven zou gaan. Tien jaar later introduceerde

CDA-fractie leider Bert de Vries in Nederland de zogenaamde Bert-norm: de collectieve uitgaven zouden zich moeten stabiliseren op een niveau van zestig procent van het nationaal inkomen. Zijn argumentatie daarvoor was dat er bij nog hogere uitgaven te weinig ruimte voor de marksector zou blijven. Daarbij dient men te bedenken dat de overheidsuitgaven toen nog werden gerelateerd aan het netto nationaal inkomen (nni), dat een stuk kleiner is dan het bruto binnenlands product (bbp) dat tegenwoordig als standaard voor onze welvaart geldt. Zestig procent van het nni komt overeen met ongeveer vijftig procent van het bbp.

Een wat verder uitgewerkte argumentatie voor de financiële onhoudbaarheid van het sociale stelsel luidde dat een te hoge collectieve lastendruk (cld) of een te genereuze sociale zekerheid negatieve effecten sorteert voor de economie. Te genereuze sociale zekerheid zou de prikkels voor mensen en bedrijven wegnemen om zich in te spannen, omdat een groot deel van de opbrengst van die inspanning in de staatskas vloeit. Zoals het weleens beeldend wordt uitgedrukt: tot en met woensdagochtend werk je voor de overheid en de rest van de week voor je eigen portemonnee. Daardoor zouden mensen minder (hard) gaan werken en zouden bedrijven minder investeren, waardoor de economie wordt geremd en onze welvaart afneemt. Dat zou op zijn beurt weer het economische draagvlak voor de financiering van de verzorgingsstaat aantasten.

Een derde argument waarom een genereuze verzorgingsstaat financieel onhoudbaar is, is dat de hoge kosten hiervan de internationale concurrentiepositie van ons land schaden. De globalisering gaat gepaard met scherpere internationale concurrentie. Een dure verzorgingsstaat is daarbij een nadeel, omdat hij de arbeidskosten en daarmee de prijs van exportgoederen verhoogt. Als hierdoor de concurrentiepositie verslechtert, dreigt de economie weg te zakken en wordt uiteindelijk ook de verzorgingsstaat onbetaalbaar.

Verstoorde arbeidsmarkt

De tweede reeks verklaringen voor de neergang van het sociale stelsel richt zich op de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Deze verklaring vertoont veel overeenkomst met de verklaringen die uitgaan van de financiële onhoudbaarheid, maar richt vooral op het krimpemde productieve draagvlak door de verstoring van de arbeidsmarkt.

Het argument van de socialezekerheidsval, zoals onder andere verwoord in het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990, beschrijft een neerwaartse spiraal. Als in een economische crisis – zoals in de jaren tachtig – de

werkloosheid stijgt en er meer uitkeringen moeten worden betaald, stijgen de sociale lasten om die uitkeringen te financieren. De hogere lasten werken door in de loonkosten. Hierdoor wordt arbeid duurder en gaan bedrijven op personeel bezuinigen, bijvoorbeeld door arbeid te vervangen door kapitaalgoederen (machines, computers). Dit verlies aan banen leidt tot nog meer uitkeringsontvangers, nog hogere sociale lasten en nog hogere arbeidskosten. Zo komen we in een neerwaartse spiraal terecht waardoor het sociale stelsel op den duur onhoudbaar wordt.

Hieraan verwant is het argument dat het stelsel van sociale zekerheid een passief karakter heeft en te veel is gericht op nazorg. Het stelsel treedt pas in werking als mensen hun werk al hebben verloren en stimuleert hen vervolgens onvoldoende om weer aan het werk gaan. Het stelsel zou daarom activerender moeten worden en meer gericht op voorzorg of preventie. Daarmee slaat men twee vliegen in één klap: de arbeidsparticipatie stijgt en het beroep op de sociale zekerheid neemt af, waardoor men ook minder aan sociale zekerheid hoeft uit te geven.

Twee meer specifieke argumenten wijzen op de vergrijzing en de migratie als factoren die een versobering van de verzorgingsstaat noodzakelijk maken. Door de vergrijzing stijgt de zogenaamde grijze druk, de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkenden. Een steeds kleinere groep werkenden moet de pensioenuitkeringen van een steeds grotere groep ouderen opbrengen. Zoals vele malen is herhaald: terwijl in de jaren negentig vier werkenden tegenover één gepensioneerde stonden, zullen dat er in 2030 nog maar twee zijn. Dat valt op den duur niet vol te houden.

Daar komt bij dat door de demografische ontwikkeling op termijn ook een absoluut tekort aan arbeidskrachten zou dreigen. Als de babyboomers met pensioen zijn, zullen de eropvolgende generaties niet omvangrijk genoeg zijn om in de behoefte aan personeel te kunnen voorzien, zo voorspelde de commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie) in 2008. Daarom moest niet alleen de pensioenleeftijd worden verhoogd – zoals inmiddels is gebeurd – maar ook iedereen onder de pensioenleeftijd worden geactiveerd. Dat vereist een activerender stelsel van sociale zekerheid, waarin de nadruk verschuift van inkomensbescherming naar reïntegratie.

Dat ook migratie de verzorgingsstaat onder druk zet werd al in de jaren tachtig en negentig geconstateerd (zie bijvoorbeeld het boek van Lakeman, *Binnen zonder kloppen*), maar kreeg pas meer recent meer gewicht in het debat. De omvangrijke toestroom van vluchtelingen in het afgelopen jaar heeft dit argument nog eens extra kracht bijgezet. Een genereus stelsel van sociale zekerheid zou als een magneet werken en socialezekerheidstoerisme

uitlokken. Zoals het soms simpel wordt gesteld: open grenzen en een genereuze verzorgingsstaat gaan niet samen.

Morele neergang

De derde reeks verklaringen richt zich op de morele grenzen van een uitgebreide en uitgedijde verzorgingsstaat. Verwant aan het arbeidsmarktargument dat het sociale stelsel te passief is, werd betoogd dat de verzorgingsstaat bijdraagt tot een passieve en afhankelijke houding van burgers. Een genereus sociaal stelsel draagt ertoe bij dat mensen niet meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen, maar zich als willoos slachtoffer van de omstandigheden gaan gedragen. Opmerkelijk is dat dit argument zowel door linkse critici (Achterhuis, 1983) als door conservatieve critici (Murray, 1984; Dalrymple, 2001) naar voren is gebracht. De Nederlandse filosoof Hans Achterhuis stelde in *De markt van welzijn en geluk* (1983) dat met name het welzijnswerk burgers te veel afhankelijk maakte van de overheid en hun eigen initiatief ontnam. De conservatieve Amerikaanse socioloog Charles Murray bekritiseerde in *Losing Ground* (1984) het Amerikaanse armoedebeleid, dat ondanks sterk stijgende uitgaven de armoede niet had verminderd, maar juist verergerd. Volgens hem hadden de bijstandsuitkeringen, die toenamen met het aantal kinderen, het voor alleenstaande moeders (*welfare queens*) te aantrekkelijk gemaakt om een uitkering te claimen in plaats van voor zichzelf te zorgen. De Engelse psychiater Theodore Dalrymple deed in *Life at the Bottom* (2001) verslag van zijn ervaringen als arts in een gevangenis, waar hij constateerde dat veel gevangenen zichzelf vooral als slachtoffer zagen en de verantwoordelijkheid voor hun misdrijf afschoven op de gemeenschap. In het ziekenhuis waar hij werkte, sprak hij vrouwen die mishandeld waren door hun partner, maar toch weer naar hun partner terugkeerden om opnieuw mishandeld te worden. Hij stelde vast dat veel mensen aan de onderkant van de samenleving zich primair slachtoffer voelden en niet meer het besef hadden dat zij zelf medeverantwoordelijk waren voor hun lot. De verklaring daarvoor legde hij bij een te lankmoedige overheid en progressieve welzijnswerkers die hun hun slachtofferrol aanpraatten.

Een ander moreel argument tegen de verzorgingsstaat is dat deze is verworden tot een anonieme en bureaucratische herverdelingsmachine op basis van 'koude' solidariteit, waarmee burgers zich niet meer verbonden voelen en waarvoor zij zich niet meer verantwoordelijk voelen. Dit leidt tot calculerend gedrag, oneigenlijk gebruik, misbruik, en fraude. Mensen profiteren wel van de verzorgingsstaat, maar proberen er zo weinig mogelijk

aan bij te dragen. De perceptie dat anderen hun verplichtingen ontlopen, werkt zeer ondermijnend voor het maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat.

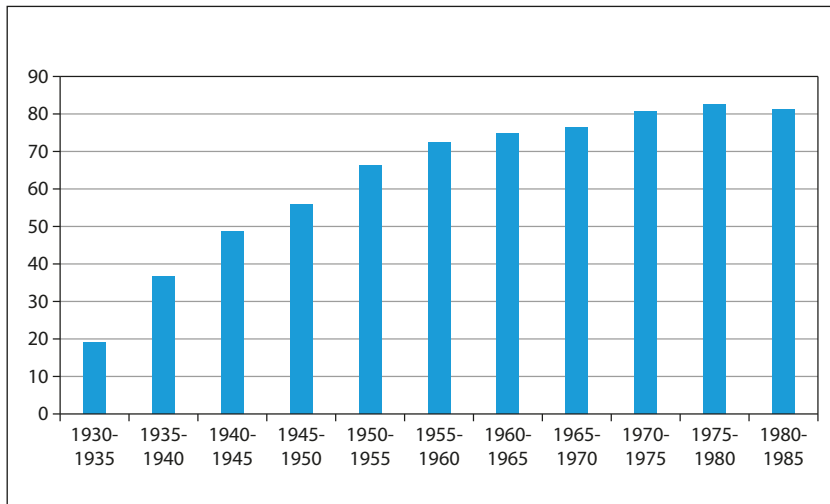
Afnemende behoefte

Een vierde verklaring voor de neergang van het stelsel van sociale zekerheid wordt minder vaak gehoord. Deze verklaring luidt dat de preferenties van de bevolking zijn veranderd. Naarmate mensen welvarender worden, zouden zij simpelweg minder behoefte hebben aan collectieve sociale bescherming. Dit argument werd al in 1963, lang voordat de verzorgingsstaat zijn hoogtepunt bereikte, geopperd door de econoom Jan Pen in zijn artikel 'De grenzen van de welvaartsstaat'. Hij beschreef drie ontwikkelingsfasen van de welvaartsstaat – zoals de verzorgingsstaat toen nog werd genoemd. In de eerste fase is een land nog te arm om zich veel publieke diensten te kunnen veroorloven en ligt alle nadruk op private voorziening in eerste levensbehoeften. In de tweede fase zijn de meeste burgers van een land wel rijker, maar 'er zijn nog veel achtergebleven groepen, en de grote meerderheid der inkomenstrekkingen is individueel niet in staat, zich tegen calamiteiten te dekken' (Pen, 1963: 76). Er ontstaat dan een groeiende vraag naar publieke voorzieningen, resulterend in de opbouw van de verzorgingsstaat. 'In de derde fase, die kan optreden als het nationale inkomen bijvoorbeeld nog eens twee of drie keer zo hoog zal zijn – een kwestie van een halve eeuw? – worden een aantal inkomensoverdrachten en gratis voorzieningen overbodig. De welvaart is dan zozeer toegenomen, dat de welvaartsstaat weer kan krimpen' (ibidem). Pen voegde hier overigens onmiddellijk aan toe: 'Het kan; het hoeft niet.'

De sterke welvaarts groei in de jaren vijftig en zestig komt overeen met Pens tweede fase. Toen de modale arbeider voldoende inkomen had om zich een auto en tv te kunnen permitteren, nam zowel de mogelijkheid als de behoefte toe om zich te verzekeren tegen het risico om dat inkomen te verliezen. In die periode doet zich dan ook de grote expansie van het socialezekerheidsstelsel voor.

Vanaf begin jaren tachtig stegen de lonen veel minder sterk dan in de voorgaande decennia, maar de welvaarts groei zette niettemin – tot het begin van de huidige crisis – door. Tussen 1979 en 2012 steeg het jaarloon van een voltijdwerknemer met gemiddeld slechts 0,5 procent per jaar; in dezelfde periode groeide het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking echter met 1,5 procent per jaar. Dit kwam vooral door de massale (her)intrede van gehuwde en samenwonende vrouwen op de arbeidsmarkt

Figuur 2. Aandeel tweeverdieners naar geboortecohort van de man (procent van samenwonende en gehuwde mannen)

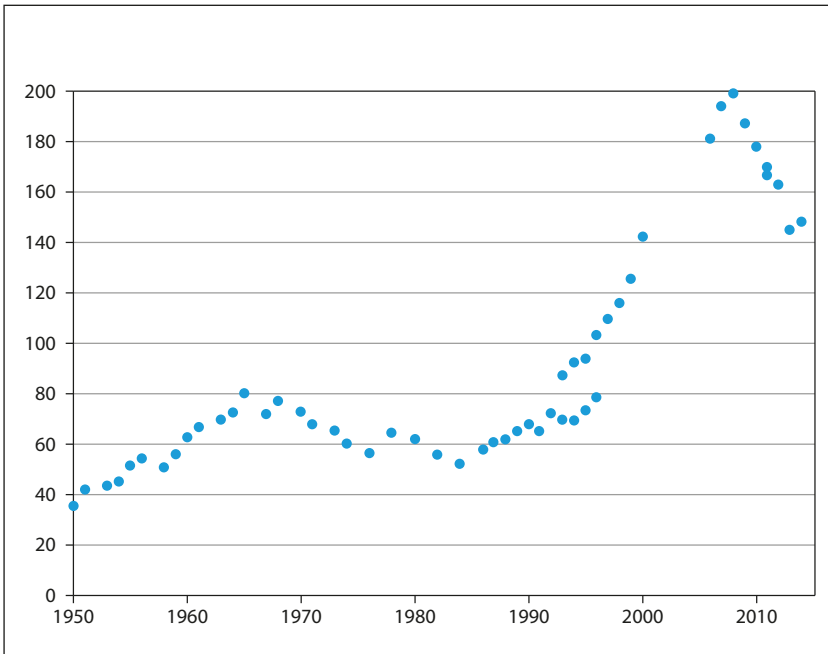


Bron: cbs (StatLine); bewerking door de auteur. Voor ieder geboortecohort is het maximum percentage tweeverdieners bij verschillende leeftijden genomen.

(*figuur 2*). Rond 1980 bestond een doorsnee huishouden uit een mannelijke kostwinner met een voltijd baan en een huisvrouw die het huishouden deed en voor de kinderen zorgde. Inmiddels is het standaard huishouden een anderhalfverdienersgezin, waarin het voltijdsalaris van de man wordt aangevuld met het inkomen uit een deeltijd baan van de vrouw.

Een andere belangrijke verandering in deze periode is de groei van de particuliere vermogens. Rond 1980 bedroeg het gemiddelde vermogen van een huishouden rond 50.000 euro, in 2008 was dit toegenomen tot 200.000 euro, waarna het als gevolg van de crisis weer afnam tot 142.000 euro in 2013 (*Figuur 3*). Weliswaar is de verdeling van de vermogens zeer scheef, maar ook de huishoudens in de middeninkomensgroep – gedefinieerd als de vierde tot en met zevende tienprocentgroep van het besteedbaar huishoudensinkomen – hebben een gemiddeld vermogen van iets meer dan een ton. De helft van de huishoudens met een middeninkomen heeft voldoende vermogen om het er een jaar of langer zonder inkomen mee uit te zingen door in te teren op zijn spaargeld of desnoods een nieuwe hypotheek af te sluiten (berekend op basis van gegevens van het CBS).

Veel huishoudens hebben inmiddels dus twee alternatieve buffers om de gevolgen van een inkomensterugval in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Als een mannelijke hoofdverdiener

Figuur 3. Gemiddeld vermogen per huishoudens (in 1000 euro's van 2012)

Bron: cbs (StatLine: Historische reeksen); bewerking door de auteur

werkloos wordt, wordt de inkomensterugval beperkt door het inkomen van zijn partner. En men kan interen op het opgebouwde vermogen.

De behoefte aan publieke voorzieningen die ons beschermen tegen de risico's van een markteconomie is daarom kleiner geworden. Dit verklaart ook deels de opmars van de zzp'er. Hoewel zzp-schap niet altijd een vrijwillige keuze is, duidt onderzoek erop dat de meeste zzp'ers tevreden zijn en niet (weer) als werknemer in loondienst willen treden. Een aanzienlijk deel van de zzp'ers combineert het zzp-schap overigens met een deeltijdbaan en heeft ook een verdienende partner, waardoor het inkomensrisico van zelfstandig ondernemerschap aanzienlijk wordt gereduceerd.

Huishoudens slagen er steeds beter in hun risico's te spreiden en hebben daarom minder behoefte aan verplichte collectieve verzekeringen. De onafgebroken reeks ingrepen van de overheid in het sociale stelsel van de afgelopen decennia heeft daarmee een zichzelf versterkend effect gehad. Als mensen steeds minder kunnen rekenen op de overheid als verzekeraar van hun inkomensrisico's en als zij zelf steeds meer mogelijkheden hebben

om hun risico's te dekken, vertrouwen ze liever op hun eigen veerkracht dan op de overheid.

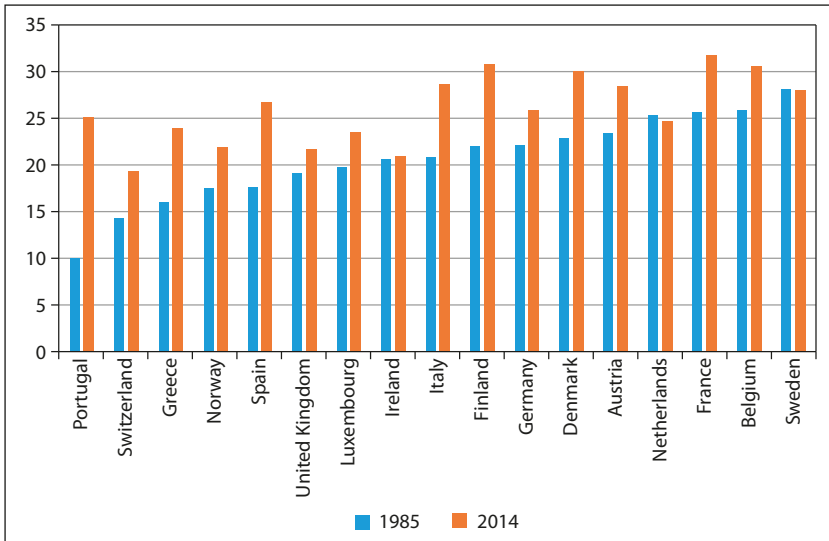
De toekomst van het sociale stelsel

Wat kunnen de hierboven besproken verklaringen voor de drie decennia van neergang ons leren over de te verwachten toekomst van het sociale stelsel? Anders gezegd, in welke mate is het aannemelijk dat deze verklaringen ook in de toekomst geldig blijven en dus (mede) de verdere ontwikkeling van het stelsel zullen bepalen? En kunnen we op grond hiervan verwachten dat het sociale stelsel nog verder zal krimpen, dat het min of meer in de huidige omvang zal stabiliseren of dat het wellicht weer zal uitdijen?

Het houdbaarheidstekort is opgelost

De financiële (on)houdbaarheid lijkt nog steeds een belangrijke rol te spelen in verwachtingen over de toekomst van het sociale stelsel. Dit is verwonderlijk, aangezien de publieke uitgaven voor sociale zekerheid sinds begin jaren tachtig zijn gehalveerd en nu vergelijkbaar zijn met die aan het einde van de jaren zestig. Van financiële onhoudbaarheid was toen in het geheel geen sprake. Internationale vergelijkingen laten bovendien zien dat er geen samenhang is tussen de omvang van het sociale stelsel en de economische prestaties van een land (Lindert, 2004; Cnossen, 2009). Grote verzorgingsstaten, zoals de Scandinavische, doen qua concurrentiepositie en economische ontwikkeling niet onder voor vergelijkbare landen met een kleinere verzorgingsstaat, zoals het Verenigd Koninkrijk of de Zuid-Europese landen. Bovendien heeft Nederland, anders dan in de jaren tachtig, inmiddels geen uitzonderlijk groot of genereus stelsel van sociale zekerheid meer. We nemen in West-Europa eerder een middenpositie in (*Figuur 4*). Zo bezien is er ook weinig reden om te menen dat een verdere neerwaartse aanpassing noodzakelijk is.

Een ander argument waarom de financiële houdbaarheid toch problematisch blijft, betreft de vergrijzing. Op dit moment mag het sociale stelsel dan betaalbaar zijn, in de toekomst dreigt de financiering wel degelijk problematisch te worden door de oplopende kosten als gevolg van de vergrijzing. Berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB, 2010) van het zogenaamde houdbaarheidstekort van de Nederlandse overheidsfinanciën hebben een belangrijke rol gespeeld bij het besluit om de AOW-leeftijd te verhogen en de verzorgingsstaat verder te hervormen. Deze ingrepen zijn

Figuur 4. Publieke uitgaven aan sociale bescherming (percentage bbp)

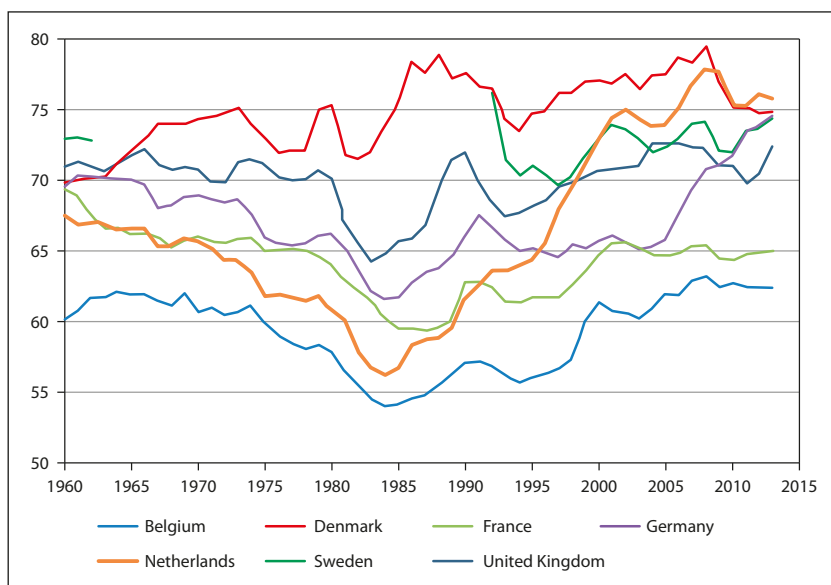
Bron: OECD (SOCX-database)

echter zo succesvol geweest, dat het CPB in zijn laatste toekomstverkenning concludeerde dat het structurele houdbaarheidstekort inmiddels is opgelost (Smid e.a., 2014). Dit betekent dat zonder verdere beleidswijzigingen overheidsinkomsten en -uitgaven op langere termijn in evenwicht zullen zijn. Nu is er alle reden om bij dit soort langetermijnberekeningen relativerende kanttekeningen te plaatsen, omdat ze op vele discutabele veronderstellingen zijn gebaseerd. Niettemin blijkt uit deze analyses dat het verre van evident is dat verdere ingrepen in het sociale stelsel noodzakelijk zijn om het op langere termijn betaalbaar te houden.

De i/a-ratio stijgt weer

Ook wat de arbeidsmarkteffecten betreft zijn er de afgelopen decennia grote stappen vooruit gezet. Behoorde Nederland begin jaren tachtig tot de EU-landen met de laagste arbeidsparticipatie, inmiddels bevinden we ons al weer geruime tijd, tezamen met Denemarken en Zweden, in de Europese kopgroep (Figuur 5). Deze sterke stijging lijkt overigens maar in beperkte mate door de hervorming van de verzorgingsstaat te zijn veroorzaakt. De groei was grotendeels te danken aan de snelle opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt, die voorheen (als huisvrouw) doorgaans geen aanspraak maakten op een uitkering. Daarnaast speelde sinds het midden van de

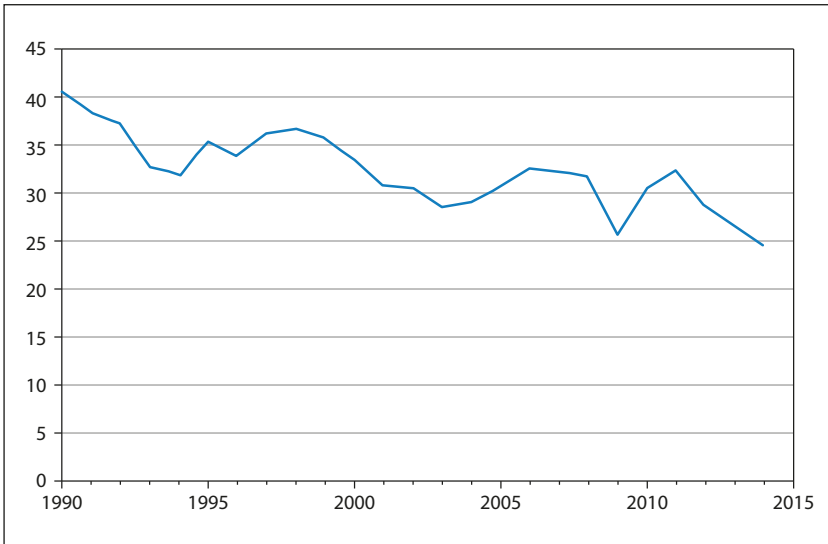
Figuur 5. Nettoparticipatiegraad in enkele EU-landen (percentage van de bevolking van 15-64 jaar)



Bron: Eurostat

jaren negentig de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen een belangrijke rol. Die was vooral het gevolg van de geleidelijke ‘uitfasering’ van de vutregelingen waarover de sociale partners overeenstemming hadden bereikt en waar de overheid alleen indirect een rol in speelde (na 2004 met de gewijzigde fiscale behandeling in het kader van VPL). Recent geeft de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd een extra stimulans voor verhoging van de effectieve uittreedleeftijd, al staat nog niet vast of deze maatregel werkelijk tot een hogere arbeidsparticipatie van ouderen zal leiden.

Sinds de jaren negentig zijn ook bijna alle hervormingen van het sociale stelsel erop gericht om het stelsel activerender te maken. Deze pogingen hebben echter weinig opgeleverd. De uitstroom uit de sociale uitkeringen naar werk is in deze periode namelijk niet toegenomen, maar eerder afgenomen (*Figuur 6*). Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden blijft een uiterst lastige taak. Veel succesvoller waren de hervormingen die beoogden de instroom in de uitkeringen te beperken, simpelweg door de toegangspoort grotendeels te sluiten. Dit heeft een groot effect gehad op de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, eerst de WIA en recent de Wajong. Of het beperken van de instroom ertoe heeft bijgedragen dat mensen die anders

Figuur 6. Uitstroom uit de ww naar werk (procent ww-ontvangers per jaar)

Bron: uuv; bewerking door de auteur

zouden zijn uitgevallen, aan het werk zijn gebleven, is echter onduidelijk. Daar is in ieder geval weinig direct bewijs voor.

Al was de stijging van de arbeidsparticipatie niet primair het gevolg van de hervormingen van het sociale stelsel, ze heeft het productieve draagvlak onder het sociale stelsel wel aanzienlijk versterkt. De i/a-ratio, oftewel de verhouding tussen het aantal inactieven (uitkeringsontvangers) en het aantal actieven (werkenden), is teruggelopen van 80 procent in 1984 naar 61 procent in 2009. Door de huidige crisis is de i/a-ratio wel weer toegenomen naar bijna 72 in 2015 (CPB, 2016: bijlage 9). Dit is het gevolg van de verdere groei van het aantal AOW'ers (met een half miljoen sinds 2009) in een periode waarin de werkgelegenheid als gevolg van de crisis is gekrompen. Of de i/a-ratio verder zal oplopen en misschien weer in de buurt zal komen van het hoge niveau van de jaren tachtig, hangt vooral af van de vraag hoe de werkgelegenheid zich in de toekomst zal ontwikkelen. Daarover bestaat momenteel veel onzekerheid. Volgens sommigen zal de technologische ontwikkeling (robotisering) nog veel werk vernietigen en dreigt herstel van volledige werkgelegenheid uit het zicht te verdwijnen. Anderen stellen daarentegen dat technologie in het verleden ook veel nieuw werk heeft gecreëerd en dat dit in de toekomst niet anders zal zijn. Als de crisis eenmaal echt voorbij is, zou de verwachting van de commissie-Bakker van een structureel tekort aan arbeidskrachten wel weer eens reëler kunnen worden dan een

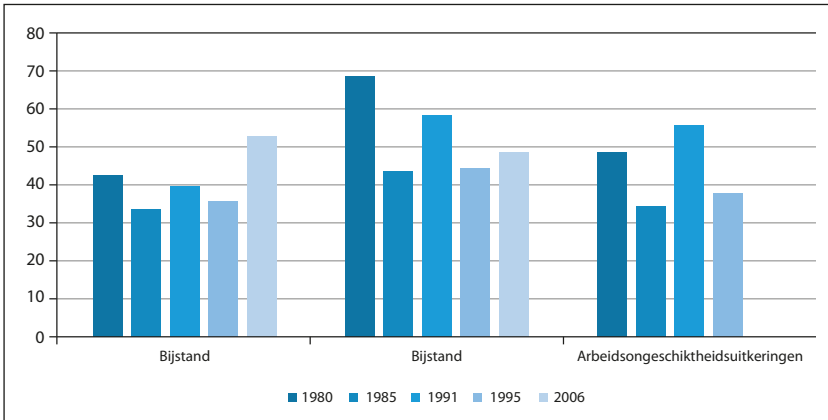
structureel tekort aan banen. Hier valt echter weer tegen in te brengen dat ook de vooruitzichten op een sterk economisch herstel zeer onzeker zijn. Deze crisis is qua duur inmiddels te vergelijken met de depressie van de jaren dertig van de vorige eeuw. Sommige economen voorzien een periode van langdurige stagnatie (*secular stagnation*). Als dat scenario bewaarheid wordt, zou ook de werkgelegenheid weleens langdurig kunnen stagneren of zelfs krimpen.

Kortom, of de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden reden zal zijn om het sociale stelsel in de toekomst verder te hervormen, is op dit moment moeilijk te zeggen. Maar zelfs als de *i/a*-ratio verder oploopt, is het nog maar de vraag of een hervorming van het sociale stelsel daar veel aan zal kunnen veranderen. Zoals gezegd had de daling van deze ratio tussen 1984 en 2009 maar weinig met de hervormingen van het sociale stelsel te maken. Er is weinig reden om aan te nemen dat toekomstige hervormingen op dit punt succesvoller zullen zijn. Wel kunnen hervormingen effectief zijn om de kosten van het sociale stelsel te beperken, deels door uitkeringsaanspraken te versoberen (lager niveau of kortere duur), deels door de toegang tot het stelsel nog verder te beperken. Het remmen van de uitgaven gaat dan natuurlijk wel gepaard met vermindering van de sociale bescherming die het stelsel biedt. De grote uitdaging is nog altijd om het sociale stelsel werkelijk activerender te maken, in de zin dat de meeste mensen die instromen ook weer snel naar werk uitstromen. Ondanks de talloze pogingen die hiertoe in de afgelopen decennia zijn gedaan, moeten we echter vaststellen dat we nog steeds niet goed weten welke interventies echt effectief zijn. Als een stijging van de *i/a*-ratio reden zal zijn om het stelsel verder te hervormen, moeten we dan ook vrezen dat dit vooral zal neerkomen op een verdere beperking van de sociale bescherming en weinig of niet zal bijdragen aan vergroting van de reïntegratiekansen van uitkeringsgerechtigden.

Naar een participatiesamenleving?

De vraag naar het morele effect van het genereuze sociale stelsel dat na de Tweede Wereldoorlog is opgebouwd, is moeilijk objectief te beantwoorden. De critici op dit gebied beroepen zich meestal op anekdotisch bewijsmateriaal en moeten het vooral hebben van een overtuigende betoogtrant. Daarmee hebben zij beslist een gevoelige snaar geraakt, want de opvatting dat de anonieme, bureaucratische verzorgingsstaat heeft bijgedragen aan het ontlopen van de eigen verantwoordelijkheid, onbedoeld gebruik en belastingontduiking, lijkt wijdverbreid. Tegelijkertijd valt op dat deze

Figuur 7. Percentage van de bevolking dat meent dat er veel misbruik wordt gemaakt van resp. de bijstand, de werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen



Bron: SCP (Databank Culturele Veranderingen 1980, 1985, 1991, 1995 en 2006); bewerking door de auteur

kritiek, ondanks de sterke reductie van de socialezekerheidsuitgaven en de vermindering van de sociale bescherming, niet minder lijkt te zijn geworden. Uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat het percentage van de bevolking dat meent dat er veel misbruik wordt gemaakt van de bijstand in 2006 hoger was dan in de jaren tachtig en negentig. Het vermeende misbruik van de Werkloosheidswet was vergelijkbaar met dat in de voorgaande decennia. Alleen ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werd in 2006 relatief weinig misbruik vermoed, maar dat komt wellicht doordat de WAO in 2005 was vervangen door de veel strengere WIA. Helaas heeft het SCP de laatste tien jaar de vraag naar vermeend misbruik niet meer in zijn enquêtes opgenomen, zodat niet duidelijk is hoe de opvattingen hierover zich in recente jaren hebben ontwikkeld.

Naarmate de sociale bescherming verder wordt beperkt, waardoor minder mensen er een beroep op (kunnen) doen, lijkt het oordeel van degenen die er (nog) geen gebruik van maken, alleen maar kritischer te worden. Dit is de paradox van een selectieve verzorgingsstaat. Wordt de sociale bescherming sterker toegespitst op de meest behoeftigen, dan neemt de verdenking van misbruik bij degenen die eraan moeten bijdragen, eerder toe en kalft het draagvlak voor het stelsel verder af. Dit vormt het mechanisme achter de bekende uitspraak: 'a service for the poor is a poor service'.

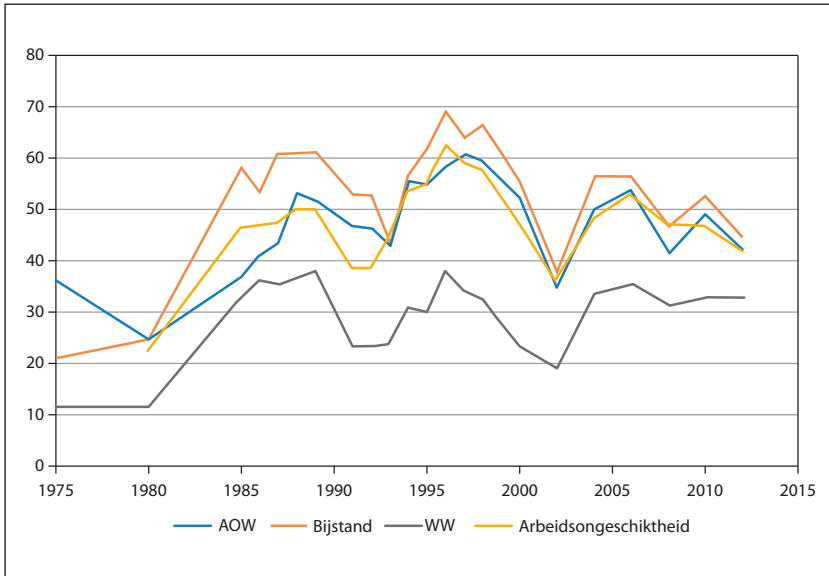
In dit licht bezien is de keuze van het kabinet-Rutte voor een participatiesamenleving als alternatief voor de traditionele verzorgingsstaat riskant. Zoals het in de Troonrede van 2013 werd geformuleerd:

[...] dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. [...] Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. (Troonrede 2013)

Meer concreet houdt dit in dat voorzieningen worden beperkt tot een adequaat minimumniveau en tot personen met een gebrek aan eigen middelen (vermogen, partnerinkomen). Van burgers die in staat zijn de problemen waarmee zij worden geconfronteerd in eigen kring op te lossen – bijvoorbeeld door in te teren op hun vermogen of een beroep te doen op steun van familieleden –, wordt verwacht dat zij dat eerst doen en niet direct een beroep doen op de overheid. De consequentie hiervan is echter dat een groot deel van de middengroepen, die een cruciale rol spelen bij de financiering van de verzorgingsstaat, niet kunnen verwachten er zelf ooit substantieel gebruik van te kunnen maken. Voor veel jongeren lijkt het inmiddels haast al vanzelfsprekend dat zij zelf nooit een AOW-uitkering zullen ontvangen. Als hierdoor het maatschappelijke draagvlak onder de verzorgingsstaat nog verder afbrokkelt, zal de participatiesamenleving uiteindelijk niet de redding van het sociale stelsel betekenen, maar de ondergang ervan inluiden. Vermoedelijk zal er dan niet veel meer dan een uiterst karige basisvoorziening voor de meest behoeftigen overblijven, bedoeld om te voorkomen dat al te schrijnende vormen van armoede op straat zichtbaar worden (in de vorm van bedelaars) of dat de armen de veiligheid en de gezondheid van de beter gesitueerden in gevaar brengen.

Willen we nog wel een sociaal stelsel?

Als de voorspelling van Jan Pen correct was, zal de toekomst van het sociale stelsel vooral afhangen van de verdere welvaartsontwikkeling. Gaan we na deze crisis weer een periode van gestage economische groei tegemoet, dan zou de behoefte aan een royaal collectief stelsel van sociale bescherming verder kunnen afnemen. De middengroepen zullen de inkomensrisico's die zij lopen dan vooral zelf proberen te dekken. De reden daarvoor is niet

Figuur 8. Percentage van de bevolking dat uitkeringen onvoldoende vindt

Bron: SCP (Microbestand Culturele Veranderingen); bewerking door de auteur

alleen dat zij daartoe materieel in staat zijn, maar ook dat de overheid de afgelopen decennia een weinig betrouwbare verzekeraar is gebleken. Naarmate mensen vaker geconfronteerd worden met het feit dat een regeling waaraan zij jarenlang hebben bijgedragen, wordt aangepast of afgeschaft voordat zij er zelf gebruik van kunnen maken, zal de neiging toenemen om het heft in eigen handen te nemen. Na de eerdere ervaringen met de WAO, de vut, de AWBZ en de WW, verwachten velen nu dat de AOW en het aanvullende pensioen de volgende regelingen zullen zijn die niet meer voor hen zijn weggelegd. Vandaar de steeds sterkere roep om het collectieve pensioenstelsel te vervangen door individuele pensioenrekeningen. Beter dat je voor je eigen zekerheid gaat sparen en de collectieve risicodeling wordt afgeschaft, dan dat je jaren meebetaalt aan een collectief systeem dat, als puntje bij paaltje komt, geen enkele zekerheid blijkt te bieden.

Uit periodiek onderzoek van het SCP blijkt dat in de tweede helft van de jaren negentig nog een ruime meerderheid van de bevolking de AOW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onvoldoende vond (*figuur 8*). In 2012 was dit aandeel echter teruggelopen tot minder dan de helft van de bevolking. Er lijkt dus steeds minder steun te zijn voor een verhoging van de uitkeringen, ondanks het feit dat het niveau van de uitkeringen in de laatste decennia is achtergebleven bij de lonen. Blijkbaar vindt een meerderheid

van de bevolking de bezuinigingen die op de sociale zekerheid hebben plaats gevonden, inmiddels acceptabel.

Twee toekomstscenario's

Verdere privatisering van de sociale zekerheid

Ogenschijnlijk hebben de meeste argumenten voor de hervorming van de verzorgingsstaat en de beperking van de collectieve bescherming, die de neergang in de afgelopen dertig jaar kunnen verklaren, aan overtuigingskracht ingeboet. Het sociale stelsel is in financieel opzicht weer houdbaar, de arbeidsparticipatie is fors gestegen en de overheid heeft de verantwoordelijkheid weer steeds meer bij de burger gelegd. Toch worden deze argumenten in de huidige discussie over de toekomst van het stelsel nog regelmatig aangevoerd. De verdere vergrijzing en sinds 2015 ook de toestroom van vluchtelingen, van wie vermoedelijk de meesten langdurig op een uitkering zullen zijn aangewezen, roepen bij velen de vrees op dat de uitgaven weer sterk zullen gaan oplopen. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen inactieven en actieven: de werkgelegenheid stagneert sinds het begin van de crisis en het aantal uitkeringsontvangers is weer fors opgelopen en zal, door de vergrijzing en de vluchtelingenstroom, waarschijnlijk nog verder oplopen.

De verschuiving van de verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten en de burgers, die recent gestalte heeft gekregen in de grote decentralisatieoperatie, is volgens sommigen nog slechts een eerste stap op weg naar de participatiesamenleving. Zo stelde vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner onlangs:

De transformatie [van het sociale stelsel] is nog lang niet afgelopen; we staan pas aan het begin. Wie denkt dat we het belangrijkste inmiddels achter de rug hebben, miskent de implicaties van de gemaakte keuzen. [...] In het verlengde van de nu in gang gezette veranderingen ligt dan ook een overgang van een stelsel dat berust op rechten en plichten tussen burger en overheid naar een stelsel dat sterker berust op eigen verantwoordelijkheid en wederzijdse plichten en verantwoordelijkheden tussen mensen onderling, waarbij de overheid een aanvullende rol heeft en niet een vervangende. (Donner, 2016)

Ook de verdere groei van de welvaart, als de economie de crisis definitief achter zich laat, zou, in combinatie met een verdere toename van het aantal

tweeverdieners en een stijgend vermogen van huishoudens, ertoe kunnen leiden dat de steun voor collectief georganiseerde sociale bescherming verder afneemt, zoals Jan Pen ruim een halve eeuw geleden voorspelde.

In lijn hiermee valt te verwachten dat het sociale stelsel verder geprivatiseerd zal worden. Ik zeg hier nadrukkelijk ‘verder’, want in de afgelopen decennia zijn al grote delen van het sociale stelsel geprivatiseerd. De ouderdomsvoorzienig is van oudsher voor een belangrijk deel een private verantwoordelijkheid: naast de door de overheid gefinancierde AOW (de eerste pijler) is er immers een door de sociale partners gefinancierde aanvullende pensioenvoorziening (de tweede pijler). Terwijl de AOW, mede als gevolg van bezuinigingen, is achtergebleven bij de loonontwikkeling, zijn de aanvullende pensioenen juist sterker gegroeid doordat steeds meer werknemers onder een pensioenregeling vallen. Hierdoor is het aandeel van de private pensioenen in de totale oudedagsvoorziening gegroeid en het overheidsaandeel gedaald.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid komen sinds 1996 de eerste twee jaar voor rekening van de werkgever (de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte, WULBZ). Aangezien het ziekteverzuim rond de vier procent schommelt en het aantal ontvangers van een WAO- of WIA-uitkering bijna acht procent van het aantal werknemers bedraagt, is ruwweg een derde van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geprivatiseerd. Bovendien is een (klein) deel van de werkgevers eigenrisicodragers voor de WIA.

Bij de ww is in 2015 een privatiseringsproces op gang gebracht met het besluit de maximale uitkeringsduur te verkorten van 38 naar 24 maanden. Aangezien de sociale partners hebben afgesproken om deze kortere uitkeringsduur te compenseren, zal ook hier een deel van de verantwoordelijkheden worden overgedragen aan private partijen. Opmerkelijk is overigens dat bij ziekte en arbeidsongeschiktheid de eerste twee jaar van de sociale uitkering zijn geprivatiseerd, terwijl bij de ww juist de laatste fase van de uitkeringsduur wordt geprivatiseerd. Dit laat zien dat er tot op heden geen consistente visie aan deze privatiseringen ten grondslag ligt.

Zelfstandigen zijn altijd al aangewezen geweest op private sociale zekerheid. Afgezien van de volksverzekeringen (in het bijzonder de AOW) maken zij geen aanspraak op wettelijke ziekte-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkeringen en moeten zij hun inkomensrisico's zelf verzekeren of afdekken met eigen vermogen. Tot in 2004 de WAZ werd afgeschaft, bestond er overigens wel een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

Feitelijk kan men bij de langdurige zorg ook van een privatiseringsoperatie spreken. Daar geldt nu, anders dan bij de vroegere AWBZ, dat eerst wordt

nagegaan of men in eigen kring zorg kan regelen; pas als dat niet lukt wordt er professionele hulp beschikbaar gesteld.

In dit eerste toekomstscenario zal de privatisering van de sociale zekerheid die de afgelopen decennia in gang is gezet, worden voortgezet. Daarvoor zijn in eerste instantie geen ingrijpende stelselwijzigingen nodig. Stap voor stap kunnen de verantwoordelijkheden verder worden verschoven van de overheid naar de burger. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de duur van de ww nog verder wordt verkort, tot uiteindelijk een jaar of zelfs een half jaar. Het wordt dan aan de sociale partners overgelaten of zij de kortere uitkeringsduur compenseren met een private verzekering. Bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WIA) zou het eigenrisicodragerschap van werkgevers meer kunnen worden gestimuleerd of, voor grotere bedrijven, verplicht kunnen worden gesteld. Dit zou betekenen dat zij, in het verlengde van de eerste twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, verplicht zijn het arbeidsongeschiktheidsrisico van hun werknemers te dekken, maar kunnen kiezen of zij daarvoor een (private) verzekering willen afsluiten of het risico zelf willen dragen.

Bij de ouderdomsvoorziening zal het publieke deel, de AOW, haast automatisch aan belang inboeten doordat de AOW-uitkering achterblijft bij de gemiddelde inkomensontwikkeling van huishoudens. Dit is een gevolg van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is de AOW gekoppeld aan de cao-lonen, terwijl de feitelijk verdiende lonen gemiddeld met ongeveer een half procent per jaar sterker stijgen (door periodieken, promoties e.d.). In de tweede plaats stijgt door de groei van het aantal tweeverdieners het gemiddelde looninkomen van huishoudens (waarover men aanvullend pensioen opbouwt) sterker dan de AOW-uitkering van een paar.

Verder kunnen, zoals hierboven al aangegeven, bij de sociale voorzieningen, in het bijzonder de bijstand en de langdurige zorg, nog verdere stappen worden gezet om de verantwoordelijkheid terug te leggen bij de burgers. Uitgangspunt wordt dan dat de overheid alleen in laatste instantie ondersteuning biedt, in de vorm van een uitkering of betaalde zorg, als degene die hulp vraagt deze onmogelijk in eigen kring – familie, burens, vrienden – kan mobiliseren.

Langs deze route zullen collectieve wettelijke verzekeringen steeds meer plaats maken voor particuliere verzekeringen en andere private arrangementen. De sociale bescherming zal steeds meer in eigen kring worden georganiseerd. Deels zullen de sociale partners de verzekeringsfunctie van de overheid overnemen. Daarnaast zullen mensen zich aansluiten bij nieuwe collectieven van gelijkgezinden, zoals broodfondsen voor zzp'ers. Doordat hun risico's vergelijkbaar zijn, lopen zij minder gevaar dat zij

moeten meebetalen aan voorzieningen waarvan anderen profiteren. Bovendien is de solidariteit in kleine kring minder anoniem en kan men onbedoeld en oneigenlijk gebruik gemakkelijker voorkomen – althans, dat is vaak de verwachting.

Een belangrijke consequentie van de organisatie van sociale bescherming in eigen kring is dat de solidariteit meer particularistisch en minder generiek wordt. Dit wil zeggen dat men niet langer solidair is met anonieme medeburgers simpelweg omdat zij ingezetenen van hetzelfde land zijn, maar alleen met min of meer bekende personen die tot de eigen kring behoren, hoe die ook gedefinieerd wordt. De voorstanders van een ontwikkeling in deze richting verwachten dat solidariteit daardoor een veel steviger basis krijgt. De 'koude', onpersoonlijke en bureaucratische solidariteit van de oude verzorgingsstaat wordt vervangen door de 'warme', persoonlijke en spontane of informele solidariteit van de participatiesamenleving. Mensen zullen zich veel meer betrokken voelen bij en verantwoordelijkheid dragen voor hun hulpbehoevende medeburgers.

Deze particularistische solidariteit heeft echter ook twee belangrijke nadelen. Het eerste is dat de mate van sociale bescherming waarop men kan rekenen, vooral afhangt van de kracht van de solidariteitskring waarvan men deel uitmaakt. De ongelijkheid tussen groepen zal dan ook groter worden. Vooral mensen met een relatief zwakke maatschappelijke positie zullen veel moeite hebben om in eigen kring voldoende sociale bescherming te organiseren, eenvoudigweg omdat niemand binnen die kring daartoe de middelen heeft.

Een tweede nadeel is dat men – naast de nadelen – ook de voordelen van een grootschalige, nationale organisatie van solidariteit verliest. Die voordelen betreffen vooral de brede risicospreiding en de schaalvoordelen. Hoe sterk de positie van de leden van een kleine solidariteitskring ook lijkt, zij zijn altijd kwetsbaar voor het risico dat een groot deel van de leden tegelijkertijd dezelfde calamiteit treft omdat zij immers dezelfde risico's lopen. Bovendien is een kleinschalige organisatie vaak minder efficiënt omdat men per kring een eigen administratie, beheer, controle, et cetera moet opzetten. Ondanks de veelvuldige kritiek op de overheidsbureaucratie en de grote pensioenfondsen weten we dat particuliere verzekeringen doorgaans veel hogere kosten in rekening brengen en daardoor, voor een gegeven premie, minder bescherming bieden.

In dit eerste scenario zal een meerderheid van de bevolking de nadelen van een vergaand geprivatiseerd stelsel op de koop toenemen, omdat het vertrouwen in de overheid te zeer is aangetast – en door de privatisering nog verder afbrokkelt – om nog de weg terug te kunnen inslaan.

Re-collectivisering

Er is echter ook een tweede toekomstscenario voor het sociale stelsel denkbaar dat in veel opzichten het spiegelbeeld is van het voorgaande. Dit toekomstscenario zou werkelijkheid kunnen worden als breed het besef doordringt dat de grote risico's die burgers in de hedendaagse maatschappij lopen, juist om meer in plaats van om minder collectieve bescherming en risicospreiding vragen. Het gevoel van onzekerheid lijkt in onze samenleving toe te nemen. Dat heeft te maken met grote, 'globale' ontwikkelingen, zoals de groeiende verwevenheid van landen via internationale handel, mondiale financiële markten en het internet, maar ook via wereldomspannende bedreigingen als klimaatverandering en terrorisme. Ook de technologische ontwikkeling roept, naast hoopgevende, pessimistische verwachtingen op over een mogelijk groot verlies aan werkgelegenheid. Terwijl de veelbesproken individualiseringstrend de belofte leek in te houden dat burgers steeds meer hun eigen lot in handen kunnen nemen en 'hun eigen biografie kunnen schrijven' (de uitdrukking is van Ulrich Beck), voelen zij zich juist steeds meer alleen staan tegenover de grote mondiale krachten waarop zij individueel geen invloed kunnen uitoefenen. In dit licht bezien zouden mensen toch weer hun toevlucht kunnen nemen tot de overheid als hoeder van hun belangen. Zo zijn er aanwijzingen dat de steun van de bevolking voor de verzorgingsstaat groter is naarmate landen meer blootstaan aan de risico's van globalisering (vergelijk Koster, 2009).

Daar komt bij dat geprivatiseerde sociale bescherming, zoals hierboven betoogd, ook veel nadelen kent. Dat geldt zelfs voor wie een relatief sterke (arbeidsmarkt)positie heeft en weinig risico loopt. Individuele verzekering is bijna altijd duurder doordat er geen optimale risicospreiding mogelijk is en zij met (veel) hogere transactiekosten gepaard gaat. Wie meent dat een privaat arrangement meer zekerheid biedt omdat het om een juridisch afdwingbare overeenkomst gaat die de verzekeraar niet eenzijdig kan opzeggen, kan gemakkelijk bedrogen uitkomen: zie de affaires met commerciële financiële producten als de woekerpolissen, de Legio Lease-affaire en de rentederivaten.

Als het besef van deze nadelen van privatisering de komende jaren breed doordringt, zou dit een ommekeer in de neerwaartse trend van de afgelopen drie decennia kunnen inluiden. Cruciaal voor de realisering van dit scenario is echter ook dat men nog voldoende vertrouwen in de overheid heeft om aan haar weer een grotere rol op het terrein van sociale bescherming toe te kennen.

Is dat laatste het geval, dan kan er een proces van recollectivisering op gang komen waarbij de centrale overheid stap voor stap weer meer

verantwoordelijkheden ten aanzien van de sociale bescherming op zich neemt. Het meest waarschijnlijk is dat dit in eerste instantie niet gebeurt bij de voorzieningen waar de overheid recent is teruggetreden, maar op relatief 'nieuwe' terreinen waar nog weinig of geen collectieve voorzieningen bestaan. Te denken valt aan arrangementen om de individuele loopbaan te ondersteunen, zoals scholings- en trainingstrajecten, ondersteuning van de overgang van werk naar werk en (preventieve) gezondheidszorg om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Ook faciliteiten voor de combinatie van arbeid en zorg, zoals kinderopvang en zorgverlof, zouden hieronder kunnen vallen. Deze nieuwe arrangementen zijn vooral aantrekkelijk voor de middengroepen, die meer dan de lagere inkomens een forse inkomensterugval kunnen doormaken bij verlies van werk en minder dan de hogere inkomens in staat zijn deze risico's zelf te dekken. Hierdoor zouden de middengroepen weer meer van de sociale bescherming gaan profiteren, hetgeen van groot belang is voor het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Omdat de overheidsvoorzieningen vaak in de plaats komen van bestaande private arrangementen, hoeven zij per saldo weinig extra te kosten. De middengroepen zullen hiervoor weliswaar hogere belastingen of premies moeten opbrengen, maar zullen tegelijkertijd besparen op hun uitgaven aan private verzekeringen, scholing, kinderopvang en dergelijke.

Een tweede categorie van nieuwe voorzieningen kan worden gericht op groepen die nu weinig of geen collectieve bescherming genieten, in het bijzonder de zzp'ers. Zo zou er een basisverzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid kunnen worden ingevoerd. Het is een open vraag of dat een aparte verzekering voor zzp'ers zou moeten worden of een verzekering voor alle werkenden, die tevens als basis fungeert onder de loongerelateerde uitkeringen van werknemers (zoals in het verleden de combinatie van de AAW op minimumniveau en de bovenminimale WAO). Later zouden hier nog andere voorzieningen voor zzp'ers aan kunnen worden toegevoegd, bijvoorbeeld ten aanzien van zorgverlof, scholing en pensioen. Als het aantal zzp'ers blijft groeien, heeft dit het voordeel dat de (financiële) basis onder de sociale verzekeringen niet langer wordt uitgehold doordat een groeiende groep werkenden er niet aan bijdraagt, maar juist wordt versterkt.

Als deze nieuwe collectieve voorzieningen goed blijken te functioneren en daadwerkelijk in een behoefte voorzien, zou het vertrouwen in en de steun voor de overheid als sociale beschermer weer kunnen toenemen. Mogelijk zou de overheid op termijn dan ook weer een deel van het terrein dat zij in de afgelopen decennia heeft prijsgegeven, gaan opeisen. Hierbij valt te denken aan het beperken van de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte tot een jaar of een half jaar (of, anders gezegd, de herinvoering van de

Ziektewet). Ook de magere bescherming die de WGA (als onderdeel van de WIA) biedt bij tijdelijke en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, zou weer wat genereuzer kunnen worden. Daarnaast zouden de uitkeringsaanspraken bij werkloosheid genereuzer kunnen worden, voor zowel werknemers met een onregelmatig arbeidsverleden (zoals flexwerkers) als met een lang, ononderbroken arbeidsverleden. Tot slot zou ook in de sfeer van de sociale voorzieningen, in het bijzonder de bijstand en de langdurige zorg, de weg terug kunnen worden ingeslagen als blijkt dat het in eigen kring opvangen van de noden van de meest kwetsbare groepen niet alleen veel burgers zwaar belast, maar tevens tot grote ongelijkheid in de ontvangen sociale bescherming leidt.

Tot besluit

De halvering van de uitgaven aan sociale bescherming in de kwarteeuw tussen 1983 en 2008 was het resultaat van de breed gedeelde overtuiging dat het stelsel financieel onhoudbaar was, de arbeidsmarkt te veel verstoorde, ongewenste morele gevolgen had en dat collectieve sociale bescherming steeds minder nodig was. Dezelfde argumenten voeren ook momenteel de boventoon in de discussie over het sociale stelsel. Het is dan ook waarschijnlijk dat de neergaande trend in de sociale bescherming nog niet tot een einde is gekomen en het proces van privatisering van sociale bescherming verder zal worden voortgezet.

De nadelen die privatisering met zich meebrengt, lijken nog niet zwaar genoeg te wegen om een ontwikkeling in de richting van verdere privatisering tegen te houden. Het zal waarschijnlijk nog wel enige tijd duren voordat de beperkingen van een geprivatiseerd stelsel zich volop manifesteren. In zekere zin gaan we hiermee terug naar de beginfase van het sociale stelsel, in de eerste helft van de vorige eeuw, toen ook de meeste sociale bescherming in eigen kring, bijvoorbeeld via werkloosheidskassen van vakbonden, werd georganiseerd. Tijdens de crisis van de jaren dertig werden de zwaktes van een dergelijk systeem blootgelegd. Zo zullen we nu misschien ook op een volgende diepe economische crisis moeten wachten voordat de middengroepen zich ervan bewust worden dat zij, ondanks hun buffers van een tweede inkomen en een vermogen, toch uiterst kwetsbaar zijn. Het is echter de vraag of er dan nog voldoende vertrouwen in de overheid als sociale verzekeraar zal bestaan om de weg terug in te slaan, zoals hierboven in het tweede scenario is geschetst. Of er na de eerste grote golf van het sociale stelsel nog een tweede zal volgen, is dan ook zeer de vraag.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1983). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.
- Albeda, W. (1984). *De crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat. Analyse en perspectief*. Utrecht; Kok.
- Cnossen, S. (2009). *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-baten-analyse*. Den Haag: CPB.
- Commissie Arbeidsparticipatie (voorzitter P. Bakker) (2008). *Naareen toekomst die werkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CPB (2010). *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Den Haag: CPB.
- CPB (2016). *Centraal Economisch Plan 2016*. Den Haag: CPB.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom. The Worldview That Makes the Underclass*. Chicago: Iven R. Dee.
- Donner, J. (2016). *Laat je niet gek maken*. Toespraak voor het Divosa Voorjaarscongres, 2 juni 2016.
- Entzinger, H. & Boos, K. (2004). *Verzorgingsstaat vaarwel*. Assen: Van Gorcum.
- Friedman, M. (1977). The line we dare not cross, *Quadrant*, 27(1), 41-45.
- Idenburg, Ph. (1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Koster, F. (2009). The welfare state and globalisation. Down and out or too tough to die? *International Journal of Social Welfare* 18(2), 153-162.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lindert, P. (2004) *Growing Public*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Pen, J. (1963). De grenzen van de welvaartsstaat. *De Sociologische Gids*, 10, 69-77.
- Smid, B., Rele, H. ter, Boeters, S., Draper, N., Nibbelink, A. & Wouterse, B. (2014). *Minder zorg om vergrijzing*. CPB-boek 12. Den Haag: CPB.
- Vries, B. de (1987). 60 procent: een verantwoorde norm. *ESB*, 72(3628), 988-998.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Over de auteur

Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

