

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Sociale zekerheid in de toekomst

Over de sociale zekerheid is vele jaren een politieke loopgravenoorlog gevoerd tussen liberalen, christendemocraten en socialisten. Begonnen als armenzorg op gemeentelijk niveau bereikte de sociale zekerheid haar hoogtepunt rond het jaar 1970. Het corporatistische model van de christendemocraten had gezegevierd. Vlak daarna begon de teruggang omdat het model aan zijn eigen succes ten onder dreigde te gaan. Inmiddels is de sociale zekerheid bijkans geheel genationaliseerd en koersen we af op een ministelsel dat trekken vertoont van armenzorg op gemeentelijk niveau. Daarmee is de cirkelgang rond. De vraag is wat het christendemocratische alternatief zou moeten zijn.

door *Gerrit de Jong*

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen* en voormalig lid van de Tweede Kamer namens het CDA en van de Algemene Rekenkamer.

DE GESCHIEDENIS VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN ONS LAND is uitputtend beschreven door Joop Roebroek en Mirjam Hertogh.¹ Voor een goed begrip van de huidige discussie is inzicht in de historische ontwikkeling onontbeerlijk. De eerste helft van de achttiende eeuw ging heen met een felle discussie tussen de kerkelijke en de burgerlijke overheden over wie verantwoordelijk was voor de armenzorg. In toenemende mate wenste de overheid een vinger in de pap, maar de kerken waren niet bereid hun monopolie op dit punt af te staan. *‘Geene wet, maar de Heer!’* is niet voor niets de titel van het proefschrift van Mirjam Hertogh. Pas als de kerken de armenzorg niet langer kunnen betalen wordt overheidsinvloed toegestaan. Dit zal een constante blijken te zijn in de geschiedenis van de

sociale zekerheid: het particuliere initiatief krijgt voorrang totdat het niet langer voor zijn taak is berekend. Dan neemt de overheid de regie in handen.

De discussie wordt tot op de dag van vandaag gevoerd tussen de drie hoofdstromingen in de vaderlandse politiek, te weten de liberalen, de christendemocraten en de socialisten. Er zijn drie onderwerpen waarop de discussie zich vaak toespitst: de rechtsgrond, de vorm van de verzekering en de uitvoering. Bij alle drie de punten gaat het om de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling, culminerend in de volgende vraag: heeft de overheid hier een taak? De liberalen zien heel lang geen aanleiding voor een taak voor de overheid en willen de kwestie haar natuurlijk beloop laten gaan. Christendemocraten wijzen eveneens overheidsbemoeienis af, maar vinden in hun opvatting dat de onderneming een organisme is waarin werkgever en werknemer behoren samen te werken, de aanleiding om deze arbeidsrelatie als rechtsgrond te zien voor het organiseren van sociale zekerheid. De arbeider is zijn loon waard en dat loon moet ook ruimte geven voor sociale zekerheid bij werkloosheid, ouderdom en ziekte. Werkgevers en werknemers zijn hiervoor verantwoordelijk en hebben hiertoe werknemersverzekeringen in het leven te roepen. Deze verzekeringen worden uitgevoerd door organen waarin werkgevers en vakbonden de scepter zwaaien. De overheid komt slechts dan aan bod als de sociale partners het laten afweten; een subsidiaire rol dus voor de overheid. Socialisten trekken de kring wijder en zien de rechtsgrond eerder in het burgerschap. De sociale zekerheid hoort zich niet te beperken tot de werknemers, maar moet zich uitstrekken tot de gehele bevolking. Volksverzekeringen liggen dan voor de hand, met uniforme premieheffing en uitvoering door de staat. In het interbellum wordt deze discussie met vele herhalingen van zetten en grote traagheid gevoerd. Een doorbraak lijkt mogelijk als de socialisten hun weerstand tegen een exclusieve verantwoordelijkheid voor sociale partners lijken te willen opgeven² en de katholieke minister Romme vlak voor de oorlog een werkloosheidswet concipieert. De wet en de Heer kunnen het kennelijk inmiddels best samen vinden.³ Deze wet haalt het *Staatsblad* niet omdat de Tweede Wereldoorlog uitbreekt.

VERSTATELIJKING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

De oorlog lijkt een katalysator in de beweging naar sociale zekerheid. Het oorlogskabinet-Gerbrandy stelt een ambtelijke commissie in onder leiding van de secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken, Van Rhijn, om een oriënterend overzicht samen te stellen over de grondslagen van de sociale verzekering. Van Rhijn gooit een knuppel in het hoenderhok door

te kiezen voor het burgerschap als rechtsgrond, voor volksverzekeringen, en voor uitvoering door publiekrechtelijke lichamen waarin naast het bedrijfsleven ook de overheid zitting heeft. De uitvoering wordt regionaal georganiseerd en voor de financiering wordt één groot fonds ingericht. Dit advies riekt sterk naar socialisme en in de praktijk komt er ook niet veel van terecht. Wel komt er schot in de politieke discussie. Dit leidt tot een voorkeur voor verplichte werknemersverzekeringen met uitvoering door bedrijfsverenigingen die door werkgevers en vakbonden worden bemand. De rechtsgrond blijft dus de loondienstverhouding, alhoewel ook zelfstandigen kunnen worden toegelaten. Alleen voor de ouderdomsverzekering wordt een uitzondering gemaakt. De AOW wordt een volksverzekering en beperkt zich dus niet tot werknemers. Het advies van de SER dat tot de Algemene Ouderdomswet leidt bevat een curieus minderheidsstandpunt van drie katholieke hoogleraren, onder wie Van der Grinten.⁴ Zij stellen dat de volksverzekering op termijn zal leiden tot een staatspensioen te betalen uit de algemene middelen. Een vooruitziende blik, want inmiddels wordt de AOW gefiscaliseerd en verliest deze zijn verzekeringskarakter. Het opvallende is dat de aanbevelingen van de commissie-Van Rhijn pas actualiteit verkrijgen nadat de socialisten in 1958 het kabinet hebben verlaten en de christendemocraten gaan regeren met de liberalen. Met name de katholieke ministers Klompé en Veldkamp bouwen de sociale zekerheid uit tot een conglomeraat van wetten waardoor de burger is verzekerd van de wieg tot het graf. Voor de werkloosheid, het ziekenfonds en de arbeidsongeschiktheid blijven er werknemersverzekeringen. Voor de ouderdom, bijzondere ziektekosten en een basisvoorziening voor arbeidsongeschiktheid komen er volksverzekeringen, en via de bijstandswet als voorziening wordt de keten gesloten: voor iedereen is er bestaanszekerheid.

Het stelsel van sociale zekerheid is opgeschoven in socialistische richting: de rechtsgrond is verbreed tot de ondersteuning van de behoeftige mens, de volksverzekering is mode geworden. Als daarna de uitkeringen worden opgetrokken tot het sociale minimum, ontstaat een enorme aanzuigende werking doordat velen hun recht op een verzekering gaan verzilveren. Het aantal mensen met een uitkering is in 1975 omgerekend naar uitkeringsjaren 2,4 miljoen en in 1990 meer dan 4 miljoen.

Vanaf 1982 tot op de dag van vandaag wordt vervolgens ingehakt op de sociale zekerheid om de kosten in de hand te houden. De reactie van de sociale partners is merkwaardig: zij verzieken in de jaren tachtig van de vorige eeuw de werknemersverzekeringen door de werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidswet te misbruiken om van overtollig personeel af te komen op kosten van de gemeenschap.⁵ Dit leidt tot het vertrek van

de sociale partners uit de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De uitvoering wordt overgenomen door de overheid.⁶

Alle kabinetten proberen mensen met een uitkering die daarvoor in aanmerking komen weer terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Miljarden worden gestoken in banenplannen, melkertbanen en re-integratietrajecten.

*Activerende sociale zekerheid
is een slogan gebleven*

De effectiviteit van al deze maatregelen blijkt echter gering, en kennis over wat dan wel zou helpen is nog onvoldoende aanwezig.⁷ Activerende sociale zekerheid is een slogan gebleven. Hoogte en duur

van uitkeringen worden naar beneden aangepast respectievelijk ingekort. Voor de instroom in de wao heeft dit effect, maar niet voor de uitstroom.⁸ Bijzondere ziektekosten worden voor een deel uit de wet gehaald en in een voorziening ondergebracht bij de gemeenten. De particuliere ziektekostenverzekering is dan al vervangen door een verplichte verzekering, en als het aan de werkgevers ligt wordt die verzekering binnenkort vervangen door een groot nationaal ziekenfonds met inkomensafhankelijke premies.⁹ Als het kabinet-Rutte II er dan ook nog in slaagt een greep te doen in de kassen van de bedrijfspensioenfondsen is de cirkel rond: de sociale zekerheid is grotendeels genationaliseerd en verzekerd recht wordt in toenemende mate een gunst.

HERSTEL VAN DE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

Op dit punt aangekomen is het de vraag wat de christendemocratie nog te doen staat. Terug naar de wortels betekent een herstel van de verantwoordelijkheidsverdeling. Gespreide verantwoordelijkheid is een kernstuk van de christendemocratische leer. Het is de overtuiging dat samenwerking tussen burgers de beste manier is om risico's te delen en onderling te verzekeren. Overheidsbemoeienis wordt zo veel mogelijk buitengesloten, omdat bij belastingheffing de band met de te verzekeren noden geheel uit het zicht is verdwenen, maar ook omdat bij een voorziening door de overheid het verzekerd recht gemakkelijk wordt vervangen door een gunst. Bedeling heette dat vroeger. De burger is dan overgeleverd aan de grillen van de politiek. Vandaar de voorkeur in christendemocratische kring voor de verzekeringsgedachte.¹⁰ Wel kan worden gedacht aan een kaderwet waarin bijvoorbeeld één verzekering verplicht wordt gesteld, al was het maar om uitvreterdrag te voorkomen. Premies zijn gedifferentieerd per bedrijf of bedrijfstak om de band tussen betalen en genieten te behouden. Premies zijn tot op zekere hoogte inkomensafhankelijk en de uitkeringen ook.

Een ministsel moet worden afgewezen, omdat daar de mensen met een enigszins hoger inkomen wel mogen betalen maar nooit profiteren. Dat holt de onderlinge solidariteit uit.

Ik geef een aantal overwegingen voor alternatieve beleidslijnen. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het teruggeven van de werknemersverzekeringen aan de vakbeweging. Zowel FNV als CNV pleit hiervoor. Dit kan gepaard gaan met herstel van het cappuccinomodel. Kernpunt van dat model is een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, de sociale partners en het individu. Het is een systeem opgebouwd uit drie lagen of pijlers: een vaste basis onder regie van de overheid, een aanvulling via de cao, en een toefje room naar keuze van het individu. Voorzieningen als de Algemene Bijstandswet (ABW), de Algemene Ouderdomswet (AOW) en een nog in te voeren Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) kunnen als eerste pijler worden aangemerkt. De AAW kan worden ingericht door een samenvoeging van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) voor geheel arbeidsongeschikte werknemers met een in het leven te roepen voorziening voor zelfstandigen inclusief zzp'ers.¹¹ In de tweede pijler komt dan een werkloosheidsverzekering onder regie van sociale partners. Premies en uitkeringen kunnen dan weer zo nauw mogelijk aan elkaar worden gekoppeld en op een zo laag mogelijk niveau (onderneming/bedrijfstak). Premiedifferentiatie hoort daarbij. Afwenteling van lasten op de overheid wordt bij wet uitgesloten, zodat de werkloosheidswet niet weer de kans krijgt te worden misbruikt als afvoergoot van de arbeidsmarkt. *Moral hazard* – voortkomend uit roekeloos gedrag omdat men weet uiteindelijk toch uit de nood te worden geholpen door de overheid, zoals recent aangetoond door de banken en de regering van Griekenland – wordt daardoor voorkomen. Vervolgens hoort in de tweede pijler een aanvullend pensioenstelsel. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft dit nader uitgewerkt in zijn rapport *Naar een solide en solidair pensioenstelsel*.¹² Het bevat een voorstel voor een uitgekiend stelsel van collectieve en individuele arrangementen voor een aanvullend pensioen. Ook hier moet worden voorkomen dat de overheid een greep in de kas kan doen wanneer het haar uitkomt, zoals hedentendage aan de orde van de dag is. Bij een beschikbare premie als uitgangspunt kan de invloed van de werkgevers worden gemitigeerd en de verantwoordelijkheid vooral bij de vakbonden worden belegd. Als aanvulling op de AAW kan de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA) in de tweede pijler worden opgenomen. Verder moet worden overwogen om bij arbeidsongeschiktheid onderscheid te maken tussen beroepsrisico's en sociale risico's. Werkgevers hebben geen invloed op de sociale risico's en kunnen daarvoor ook moeilijk verantwoordelijk worden gehou-

den. In Duitsland werkt dit systeem al jaren goed en blijkt de nadruk op preventie veel groter te zijn dan in ons land. Individuele particuliere verzekeringen kunnen als derde pijler worden toegevoegd. Dit zal zich vooral kunnen voordoen bij de oudedagsverzekering.

In de tweede plaats kan de Zorgverzekeringswet als verplichte verzekering blijven gehandhaafd. Wel zou een strakkere band tussen premie en uitkering moeten worden nagestreefd. Dit betekent een substantieel eigen risico en een substantiële nominale premie. Ook zou het de voorkeur verdienen dat de patiënt zelf de rekening voor gemaakte ziektekosten krijgt toegestuurd. Hij kan deze kosten dan declareren bij zijn zorgverzekeraar. Zodoende wordt bevorderd dat de ziekenhuizen en artsen eindelijk een deugdelijke kostprijsadministratie inrichten, en de patiënt kan controleren of de rekening klopt.

In de derde plaats kan worden gewerkt aan een herstel van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Nu worden er cao's afgesloten in bedrijven en bedrijfstakken waar nauwelijks vakbondsleden werkzaam zijn. De leden

*De cao is van en voor elke
werknemer en die werknemer
dient dan ook bij te dragen aan
de totstandkoming van een cao*

betalen dus voor de totstandkoming van de cao, terwijl niet-leden ervan profiteren. Dit uitvretergedrag zou zo veel mogelijk moeten worden uitgebannen. De cao is van en voor elke werknemer en die werknemer dient dan ook bij te dragen aan de totstandkoming

van een cao. Bij het verstrekken van uitkeringen zouden de bonden voor hun leden een voorkeurspositie kunnen bedingen, zoals ook in België gebruikelijk is. Cao's zouden verder meer het karakter moeten krijgen van kaders waarbinnen per onderneming maatwerk kan worden geleverd.

In de vierde plaats zou het bij de overheveling van zorgvoorzieningen naar gemeenten de voorkeur verdienen wanneer deze voorziening gepaard gaat met een uitkering door de centrale overheid in het algemene deel van het gemeentefonds, zonder oormerk. Tezamen met een uitbreiding van het eigen belastinggebied voor gemeenten, die op de algemene uitkering kan worden gekort, wordt de band tussen beslissen, betalen en genieten zodoende aangehaald en wordt afwenteling van de lasten op de centrale overheid, maar ook overbodige inmenging in de gemeentelijke bevoegdheden door dezelfde centrale overheid, afgeknepen.

In de vijfde plaats dient de band tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt te worden aangehaald. Een uitkering is een tijdelijke overbrugging van de periode tussen de ene baan en de volgende. Re-integratie is het effectiefst wanneer deze plaatsvindt meteen nadat de werkloosheid is

ingetreden en een eventuele omscholing aansluit op de vraag van werkgevers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie via de werkbedrijven en werken daarin samen met uitzendorganisaties.¹³ Op het niveau van de onderneming wordt werkgelegenheid en inkomensbeleid aan elkaar geknoopt, zodat het communicerende vaten zijn.¹⁴ Delen staat dan centraal in plaats van graaien door de top.¹⁵ Behoud van werkgelegenheid komt in de plaats van ontslagrondes.

Noten

- 1 Joop M. Roebroek en Mirjam Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: VUGA, 1998; Mirjam Hertogh, *'Geene wet, maar de Heer!'. De confessionele ordening van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel, 1870-1975*. Den Haag: VUGA, 1998.
- 2 Roebroek & Hertogh 1998, p. 141.
- 3 Roebroek & Hertogh 1998, p. 185.
- 4 Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*. Den Haag: SER, 1954, pp. 107-112.
- 5 Zie Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Rapport van de commissie*. TK 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8 (7 september 1993).
- 6 K.G. de Vries en J.F. Hoogervorst, *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Nader kabinetsstandpunt*. TK 1999-2000, 26 448, nr. 7 (24 januari 2000).
- 7 Anneke van der Giezen en Pierre Koning, 'De noodzaak van kennis over beleid en uitvoering op regionaal niveau', *Economisch Statistische Berichten*, 100(4706s) (26 maart 2015), p. 45.
- 8 Jan-Maarten van Sonsbeek, Anneke van der Giezen en Rob Witjes, 'Activerende sociale zekerheid. Leren uit onderzoek bij beleidsontwikkeling', *Economisch Statistische Berichten*, 100(4706s) (26 maart 2015), p. 5.
- 9 Cees Oudshoorn, *Grenzeloos groeien. Verdienen met een ondernemende samenleving*. Den Haag, 2014, p. 49.
- 10 Een geharnast betoog ter ondersteuning van deze voorkeur is te vinden bij W. Aantjes, 'Het S.E.R.-advies inzake de ouderdomsvoorziening principieel aanvaardbaar?', *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 24 (1954), nr. 10, pp. 303-336.
- 11 Oudshoorn 2014, p. 52.
- 12 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Naar een solide en solidair pensioenstelsel*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2014.
- 13 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Toegepast op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2010.
- 14 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 1978, p. 113.
- 15 Zie Martin L. Weitzman, *The share economy*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.