

Mr. drs. J.P. Balkenende

Solidariteit in een veranderend tijdsbeeld. De toekomst van de sociale zekerheid



Europese richtlijnen frustreren het streven naar solidariteit in de sociale zekerheid. Het draagkrachtbeginsel dreigt ook in de Nederlandse discussie op een zijspoor te worden gezet. Balkenende wijst er op dat juist noties van solidariteit en draagkracht doorklinken in alle CDA-stukken. Dat betekent voor de komende jaren: geen wissel trekken op het probleemoplossend vermogen van de overheid, noch toegeven aan het vooropstellen van individueel eigenbelang.

De inmiddels tot stand gekomen stelselherziening kan de sociale zekerheid voorlopig in een wat rustiger vaarwater brengen. Toch staat het denken over de toekomst van de sociale zekerheid niet stil. Welke positie neemt de christen-democratie in? Deze vraag klemt te meer nu van verschillende zijden wordt aangedrongen op hervormingen of tamelijk vérgaande aanpassingen. Over deze aspecten handelt dit artikel, dat uit vier hoofdelementen bestaat. Na de inleiding wordt stil gestaan bij het vraagstuk van de maatschappelijke ongelijkheid. Daarna komen de meest opvallende discussie-thema's over sociale zekerheid in Nederland en in de Europese Gemeenschap aan de orde. Na een aanduiding van enkele kernvraagstukken, worden de contouren van een christen-democratische visie op de ontwikkeling

van de sociale zekerheid geschetst. Het artikel wordt besloten met een zestal conclusies.

Inleiding

Het toekomstdenken neemt binnen het CDA zienderogen toe. Steeds vaker wordt gesproken over de perspectieven voor de jaren negentig en de periode daarna.¹ Thema's zoals vergrijzing, alternatieve samenlevingsvormen, technologische ontwikkeling en zorgzame samenleving worden nadrukkelijker aan de orde gesteld. Mede door zijn politieke gewicht is het CDA verplicht om antwoorden te geven op de vragen van morgen. De partijpolitieke discussie over de 'verzorgingsmaatschappij' heeft binnen het CDA een draagvlak geschapen op basis waarvan lijnen naar de toekomst kunnen worden uitgezet.² Het toekomstperspectief van het CDA zal dan ook in de eerste plaats ingegeven dienen te zijn door de eigen uitgangspunten – tot uitdrukking komend in maatschappelijke normativiteit en ordening van verantwoor-

Mr. drs. J.P. Balkenende (1956) is stafmedewerker sociaal-economisch en financieel beleid van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij is lid van de gemeenteraad van Amstelveen.

1. Bijvoorbeeld het interview met kandidaat CDA-voorzitter Van Velzen, *CDA-krant*, 3 november 1986 en de discussie '2001' binnen het CDJA.
2. *Resolutie 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij'* van de CDA-partijraad, op 15 december 1984 te Arnhem.

delijkheden – en niet door de opgedrongen keuzen van anderen, nieuw realisme of technocratische oplossingen.

Een beleidsterrein dat een ijkpunt zal worden voor de christen-democratische visie op de toekomst – en waartoe we ons in dit artikel beperken – betreft de sociale zekerheid. Na de stelselherziening is rust beloofd aan het sociale zekerheidsfront.³ Dat neemt echter niet weg dat momenteel in Nederland en binnen de Europese Gemeenschap denkprocessen op gang zijn gebracht die de toekomst van de sociale zekerheid diepgaand zouden kunnen beïnvloeden. Op die ontwikkelingen wordt in dit artikel ingegaan, terwijl tevens een christen-democratisch kader voor de toekomst van de sociale zekerheid wordt geschetst. De hamvraag is of de contouren van het sociale zekerheidsstelsel, zoals die in de loop van de afgelopen jaren binnen het CDA zijn ontwikkeld, een adequaat antwoord vormen op de uitdagingen van de komende decennia. Bij die contouren moet dan onder meer worden gedacht aan:

- 1 het waarborgen van vloeren in het bestaan door de overheid (dat wil zeggen het garanderen van materiële en immateriële bestaansvoorwaarden voor degenen die dat nodig hebben: minimum-uitkeringen en dergelijke. De overheid is een 'schild voor de zwakke');
- 2 vergroting van de verantwoordelijkheid van de sociale partners (met name door de overdracht van de werknemersverzekeringen);
- 3 recht doen aan draagkracht.⁴

Alvorens stil te staan bij de sociale zekerheidsvraagstukken in ons land eerst enkele woorden over één van de kernproblemen op dit terrein, namelijk de maatschappelijke ongelijkheid.

Maatschappelijke ongelijkheid

De sociale zekerheid heeft tot nu toe vooral een inkomensvervangend karakter. Van de rechten kan eerst dan gebruik worden gemaakt wanneer men ten gevolge van

ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid dan wel vanwege ouderdom of gezinsomstandigheden (weduwen of wezen) niet in staat is om door middel van beroepsarbeid een eigen inkomen te verwerven.⁵ De voormalige PvdA-fractievoorzitter Den Uyl stelde in zijn algemene politieke beschouwingen op 8 oktober 1984, dat zich 'steeds diepere kloven aftekenen tussen werkenden en hen die van het arbeidsproces zijn uitgesloten, tussen hen die uitzicht hebben op inkomensverbetering en hen die in koopkracht achteruit gaan...'. Er zou sprake zijn van een tweedeling in de samenleving.⁶ Van diverse zijden is kritiek gekomen op deze stellingname. Zeker, er tekenen zich nieuwe vormen van ongelijkheid af, er is sprake van nieuwe armoede⁷, maar deze verschijnselen kunnen niet louter worden teruggebracht tot het vraagstuk van het hebben van wel of geen werk. Het probleem dat zich momenteel voordoet is dat de situatie van huishoudens zeer uiteenlopend is geworden. Het traditionele model (één kostwinner per huishouden) heeft plaatsgemaakt voor zeer uiteenlopende patronen: alleen- en tweeverdieners, lage en hoge gezinsinkomens, grote en kleine tweeverdieners, gezinnen met en zonder kinderen, huishoudens met dubbele inkomens en huishoudens met één uitkering. De regelingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de fiscaliteit, die destijds waren geënt op de 'alleenverdienerssituatie', hebben of krijgen inmiddels een meer individueel karakter. Wanneer men nu de diversiteit in huishoudens en arbeids-

3. Artikel IV.37 *Uitzicht*.

4. Artt. 39/42 *Program van Uitgangspunten, 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij'*, 41, *Uitzicht* artikel IV.7 en de artt. 37 e.v.

5. De sociale zekerheid kan worden onderverdeeld in sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Deze regelingen zijn momenteel vastgelegd in de wetten. Het verschil tussen de verzekeringen en de voorzieningen betreft de financiering en de uitvoering.

6. Verg. de studie van A.J.F. Kobbén en J.J. Godschaik, *Een tweedeling van de samenleving?*, Leiden 1985.

7. H. Deleeck, 'Het basisinkomen in het licht van de huidige sociale-zekerheidsproblemen', *Beleid & Maatschappij*, jrg. XIII, nr. 1986/5 (september/oktober), 226.

participatie én de sociale zekerheids- en fiscale regelingen in onderling verband beziet, lijkt men veeleer de sleutel tot de oorzaken van maatschappelijke ongelijkheid te hebben gevonden. Wat doet zich voor?

- 1 De sociale zekerheid valt als het ware in tweeën uiteen. Bij de loongerelateerde uitkeringen geldt primair de individualisering. Wanneer men echter op bijstandsniveau belandt, geldt onverkort de draagkracht waarbij ondermeer rekening wordt gehouden met het inkomen van de partner. Zodoende kunnen tussen huishoudens die zijn aangewezen op de sociale zekerheid niet onaanzienlijke verschillen ontstaan.
- 2 De fiscaliteit krijgt een meer individueel karakter, waardoor tweeverdienershuishoudens er belastingtechnisch beter aan toe zijn dan alleenverdieners. De verschillen zullen door de belastingvereenvoudigingsplannen van de Commissie Oort nog groter worden ten voordele van de eerste groep.⁸

De financiële positie van mensen in ons land wordt niet slechts bepaald door het wel of geen betaald werk hebben, maar ook door de eventuele inkomsten van de partner, het hebben van kinderen, het aangewezen zijn op geïndividualiseerde dan wel draagkrachtregelingen, het al dan niet profiteren van het fiscaal stelsel etcetera. Het lijkt erop dat het meer en meer loslaten van draagkrachtnoties er toe leidt dat de maatschappelijke ongelijkheid toeneemt.⁹ In dat licht bezien is het opvallend dat in de politiek zo weinig aandacht wordt besteed aan de werkelijke effecten van individualiseringsmaatregelen, effecten die eerst dan zichtbaar worden wanneer de draagkracht van het huishouden in ogenschouw wordt genomen.¹⁰ Het draagkrachtbeginsel is er nu juist om in de fiscaliteit en sociale zekerheid te kunnen bijdragen aan sociale rechtvaardigheid. Het probleem van vandaag is echter dat rechtvaardigheidsnotities niet zelden buiten beschouwing worden gelaten.¹¹

In het verleden zijn systemen ontwikkeld die gaandeweg minder pasten in het veranderend tijdsbeeld, thans worden veranderingen binnen die systemen steeds meer ingegeven door de veronderstelling dat iedereen betaalde arbeid verricht. En daarmee ontstaat een tweevoudig probleem: met de bestaande maatschappelijke verscheidenheid – die ook in de toekomst zal blijven bestaan – wordt onvoldoende rekening gehouden, terwijl daarnaast de eigen verantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden (ten aanzien van arbeidsverdeling en dergelijke) wordt aangetast. Het zijn de zwakkere groepen die hiervan de nadelen ondervinden: arbeidsongeschikten, langdurig werklozen, alleenverdienershuishoudens met een bescheiden inkomen en bepaalde groepen alleenstaanden. Binnen de bovengeschetste context worden momenteel in Nederland én in Europa voorstellen gedaan om de sociale zekerheidsstelsels aan te passen.

Nederland

De stelselherziening sociale zekerheid heeft inmiddels haar beslag gekregen en menigeen hoopt dat er nu eindelijk rust kan komen. Desalniettemin schrijdt het denken over de toekomst van de sociale zekerheid voort. In ons land springen twee discussiethema's in het oog.

In de eerste plaats het voorstel van het CNV om de werknemersverzekeringen (WW, WAO, ZW) over te dragen aan de

8. *Zicht op eenvoud, rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting* (Commissie Oort), Den Haag 1986. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. *Welk uitzicht biedt eenvoud?* s-Gravenhage 1986.

9. In vergelijkbare zin ook het PvdA-kamerlid Hans Kombrink in *NRC Handelsblad*, 13 september 1986. 'Linkerhand in eigen boezem'.

10. Art. III.3.5.2. EVP-programma. Zie voorts de opmerking van mevrouw J. Kraaijeveld-Wouters. UCV 45. 3 februari 1986. 15%.

11. Als voorbeeld zij gewezen op de reactie van VVD-staatssecretaris Koning op het WI-beleidsadvies 'Welk uitzicht biedt eenvoud?' Letterlijk merkte hij in een radio-interview op: 'Wat mij verbaasd heeft is dat men weer op de rechtvaardigheidstoer gaat zitten'.

sociale partners. Dit voorstel krijgt in de sfeer van het bedrijfsleven een steeds breder wordende ondersteuning, terwijl ook de politiek in deze richting tendeeert. In het jongste regeerakkoord wordt een intentie in de richting van 'overdracht' uitgesproken. Het CDA heeft reeds eerder deze overdracht bepleit.¹² Vanuit de optiek van de gespreide verantwoordelijkheid dient de groter wordende rol van de sociale partners te worden toegejuicht. De vraag die zich vervolgens opdringt heeft vanzelfsprekend betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die verantwoordelijkheid. De overdracht van taken en bevoegdheden is voor christen-democraten niet alleen een ordeningsvraagstuk, maar ook een normatieve kwestie. Gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden¹³ en dat gegeven heeft ook gevolgen voor de sociale zekerheid. Hieronder gaan we dieper op deze materie in.

In de tweede plaats zij gewezen op de discussie over het basisinkomen. Op het eerste oog zijn in het publieke debat twee tegengestelde polen waarneembaar: sommigen zijn van mening dat op basis van diverse maatschappelijke ontwikkelingen de introductie van een basisinkomen onontkoombaar is, terwijl een andere stroming op grond van financiële overwegingen – de overheidsschatkist zou te zwaar worden belast – het basisinkomen radicaal van de hand wijst. Het laatste lot overkwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid toen hij in 1985 het rapport 'Waarborgen voor zekerheid' uitbracht.¹⁴ Het voorstel behelst onder meer de introductie van een gedeeltelijk basisinkomen aan de voet van het inkomensgebouw en de opheffing van de (gereguleerde) boven-minimale sociale zekerheid. Van diverse zijden werd het rapport vanuit budgettaire overwegingen neergesabeld. Door die situatie is men te snel voorbij gegaan aan de principiële discussie over het basisinkomen, een thema dat

zoals bekend buiten de politieke hoofdstromen is opgekomen.¹⁵ Toch is het debat over dit onderwerp sindsdien niet gestaakt. Met name een themanummer van *Beleid & Maatschappij* over het gedeeltelijk basisinkomen bevat interessante bijdragen¹⁶, waarbij enkele zeer kritische beschouwingen opvallen.

Berghman en Roebroek concluderen dat door verschillende factoren – te weinig nieuwe oplossingen en een onvoldoende aansluiting bij socio-politieke verhoudingen – de plannen van de WRR op een zijspoor van de geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid gezet kunnen worden.¹⁷ De Belgische sociale zekerheidsspecialist professor Deleeck acht in het huidige Europese gesprek het basisinkomen niet een alternatief voor een hervorming van de sociale zekerheid. De plannen van de WRR hebben volgens sommige critici een denivellerend effect. Deleeck: 'Niet alleen wordt het probleem van de inkomenswaarborg voor de laagste sociale categorieën niet opgelost, maar deze dreigen zelfs te verdrinken in een te weinig specifiek op armoede gerichte benadering'. Het wekt in dit kader dan ook enige verwondering dat van semi-kerkelijke zijde, na de forse kritiek op de stelselherziening, zulke positieve geluiden over de WRR-plannen klinken.¹⁸ In het artikel van Deleeck wordt scherp aangegeven waar de dilemma's

12. *Uitzicht* art. IV 7. Zie voorts M. Kastelein, 'Het CNV en de stelselherziening', *EWB-Bulletin* (7e jaargang no. 3, november 1986) 34-39.

13. Vgl. J.P. Balkenende, 'Over normen en normloosheid in de economie: liberalisme tussen markt en macht', *Christen-Democratische Verkenningen*, (nr. 4/86) 170-181.

14. WRR, *Waarborgen voor Zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid en hoofdlijnen*, 's-Gravenhage 1985.

15. Vooral vanuit de hoek van de PPR en D'66. Zie ondermeer Bas De Gaay Fortman, 'Solidariteit en de sociaal-economische orde' in de bundel *'Solidair? Kom nou'*, (Amersfoort, 1986) 50 e.v.

16. *Beleid & Maatschappij*, (jrg. XIII, 1986/5 september/oktober).

17. Deleeck, *op cit.*, 23; Berghman en Roebroek, *Beleid & Maatschappij*, *op cit.* 243.

18. Vgl. H. Noordegraaf, 'Kerken en sociale zekerheid', *EWB-bulletin*, (7e jaargang nr. 3, november 1986) 3/9 en C.H. Koetsier 'Pleidooi voor echte sociale zekerheid', in *ib.*, 10/16.

liggen. Ideeën omtrent de negatieve inkomstenbelasting¹⁹ – ook een methode waardoor de overheid een bodem legt aan de voet van het inkomensgebouw – vertegenwoordigen de liberale, ideeën omtrent het basisinkomen de collectieve modellen ter bestrijding van de armoede. Zijn dat de dilemma's voor de christen-democratie? Voorts wijst hij op de veranderende gezinsstructuren (meer alleenstaanden, echtscheidingen etcetera) en merkt op: 'Hier stelt zich één van de moeilijkste keuzen: moet men de gezinseenheid versterken en de nataliteit bevorderen door het accent te leggen op de aanpassing van de uitkeringen aan de gezinssituatie, waarbij men dan het risico loopt tegen de ideeën- en feitenstroming op te roeien; of moet men daarentegen kiezen voor een individualisering der uitkeringen, met het risico om de gezinseenheid nog meer te verzwakken. Het gaat ook om een probleem van herverdeling van beschikbare middelen. Gezien de zeer hoge kosten van een geïndividualiseerd systeem moet men erover waken dat zulke individualisering geen ongunstige weerslag heeft op het levensniveau van huishoudens die slechts over één arbeidsinkomen of één sociaal inkomen beschikken. Er bestaat inderdaad een groeiende kloof tussen deze twee types van huishoudens. Het basisinkomen lost alle gestelde vragen op in de zin van individualisatie; het geeft ook een statuut aan de uitsluitend huishoudelijke arbeidverrichtende echtgenoot c.q. aan de éénverdienersgezinnen. Het probleem van de verdeling met beschikbare middelen kan men hierdoor evenwel niet ontwijken'.²⁰

Naast deze kritiek gelden twee andere bezwaren, die binnen een christen-democratisch denkraam naar voren kunnen worden gebracht. In de eerste plaats verdraagt de grote rol die de overheid krijgt toegeweten in een stelsel van het basisinkomen zich moeilijk met het type overheid dat past in de conceptie van de verzorgingsmaatschappij: opkomen voor de zwakken en het beleidsmatig activeren van de verantwoor-

Het basisinkomen strijdt met de idee van de verzorgingsmaatschappij.

delijkheid van de georganiseerde samenleving. In de tweede plaats schaft de WRR de wettelijke c.q. door de sociale partners gereguleerde boven-minimale zekerheid af. Er rest slechts een individueel verzekeringsstelsel.

Op deze wijze raken zowel solidariteit als gespreide verantwoordelijkheid buiten beeld.²¹ Wel zal bezien moeten worden of bepaalde elementen van de WRR-analyse en -benadering bruikbaar zouden zijn. Dit klemt temeer nu verschillende maatschappelijke vraagstukken – demografische ontwikkeling, technologie, huishoudenssituaties en dergelijke – nopen tot kritische reflex. Niettemin bestaan er vrij fundamentele spanningen tussen de door het CDA voorgestane conceptie van de verzorgingsmaatschappij en de filosofie van een basisinkomen.

Overigens zij opgemerkt dat de discussie over het basisinkomen niet tot de Nederlandse landsgrenzen beperkt blijft. Ook in stukken van het Europees Parlement komt men het begrip basisinkomen te

19. J. Stroeken, *Sociale zekerheid in een vrij technologische maatschappij*, Deventer 1986.

20. Deleecq, *op cit.* 231

21. Een uitgebreider commentaar op de plannen van de WRR wordt gegeven in: J.P. Baikenende, 'Waarborgen voor zekerheid en de verzorgingsmaatschappij', *Christen Democratische Verkenningen* (nr. 10/1985) 473-484.

gen.²² Wij richten ons nu op het Europese kader.

De Europese Gemeenschap

Algemeen wordt erkend dat de eenwording van Europa – bijvoorbeeld één Europese binnenmarkt in 1992 – een noodzakelijke voorwaarde is voor echte toekomstkansen van de Gemeenschap. Naar het zich laat aanzien zal de Europese dimensie een steeds belangrijker rol gaan spelen op tal van maatschappelijke terreinen. Dat laatste geldt ook voor de sociale zekerheid. De derde richtlijn, die bepaalde vormen van discriminatie beoogt uit te sluiten, is inmiddels algemeen bekend. Kern van deze richtlijn is dat de sociale zekerheidsregelingen van de lidstaten niet in strijd mogen komen met het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Verwijzing naar echtelijke staat of gezinssituatie wordt als een indirecte vorm van discriminatie bestempeld. Zoals bekend tendeeft deze richtlijn – behalve ten aanzien van het sociaal minimum ('gezinssbijslagen') – in de richting van een vèrgaande individualisering. Het is opvallend dat de formulering van de richtlijn – hierop neerkomend dat elke verwijzing naar de gezinssituatie uit den boze is – haaks staat op de algemene stellingname van de Europese Volks Partij (EVP) in haar verkiezingsprogramma. In dat programma wordt juist gesteld dat in het sociale beleid 'de draagkracht van huishoudens tot richtsnoer' moet worden genomen en even verder heet het dat de EVP een beleid dat op individualistische concepten is gebaseerd afwijst. Vanuit dat oogpunt bezien is het merkwaardig dat in de meer concrete programartikelen juist wel wordt aangedrongen op uitvoering van – individualiserende – richtlijnen van de EG.²³ De conclusie kan in feite geen andere zijn dan dat het EVP-programma een innerlijke spanning bevat, waarbij de concrete programma-punten niet zijn ingegeven door de principiële draagkrachtnoties die kenmerkend zijn voor de christen-democratie.

Hier ligt een spanningsveld dat de partij – in het licht van haar eigen uitgangspunten – zou moeten oplossen. Het wijst tevens op de noodzaak van een explicitering van de christen-democratische beginselen en een Europees Program van Uitgangspunten.

Aan de reeds bestaande EG-richtlijnen is inmiddels een nieuwe toegevoegd: de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap stelde op 24 juli 1986 de vierde richtlijn vast.²⁴ Deze richtlijn legt het 'beginsel van een gelijke behandeling' op aan de niet-wettelijke regelingen inzake de sociale zekerheid, bijvoorbeeld de afspraken tussen de sociale partners. Naar het zich laat aanzien zal de vierde richtlijn in Nederland voorshands niet op al te grote weerstand stuiten. Toch kunnen – hoewel in CDA en EVP verkiezingsprogramma's op deze richtlijn is aangedrongen – bij deze richtlijn een tweetal kritische kanttekeningen worden gemaakt.

- 1 De draagkrachtgedachte wordt losgelaten en de individualisering wordt dwingend opgelegd.
- 2 Het CDA-rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' bepleit meer eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners en bij gevolge een terugtrek van de overheid. In dat kader moet ook de overdracht van de werknemersverzekeringen worden gezien. Waar nu de Nederlandse overheid terugtreedt, komt er tegelijkertijd weer een andere regulerende overheid bij, namelijk de Europese. Op deze wijze wordt echte gespreide verantwoordelijkheid belemmerd.

Toch is met de vierde richtlijn het denken over de toekomst van de sociale zekerheid

22. Bijlage IVb bij document A2-137/86 van de zittingsdocumenten van het Europees Parlement.

23. Zie de artikelen III3.5.2, III4.4, en III4.5.3. Bij de geconstateerde spanning tussen de meer algemene artikelen en de gedetailleerde artikelen zij overigens bedacht dat de eerste voorrang hebben boven de laatste.

24. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap*, nr. L.225/40, 12-8-86.

niet ten einde. Onlangs werd in het Europees Parlement een ontwerp-resolutie besproken over sociale zekerheid. Daarin wordt gesteld dat de ontwikkeling van één Europese interne markt slechts in samenhang met de ontwikkeling van één Europees sociaal kader kan plaatsvinden. Immers er bestaan grote verschillen tussen de sociale zekerheidsstelsels in de EG, die er toe zouden leiden dat de concurrentiepositie 'van sommige lidstaten een stuk gunstiger is dan die van andere EG-landen, louter en alleen omdat de ene lidstaat er een veel goedkoper sociaal stelsel op nahoudt dan de andere lidstaat'.²⁵ Hoewel de redenering begrijpelijk is – en als zodanig ook in het EVP-program te vinden – kan hierop veel worden afgedongen. De concurrentiepositie wordt immers door tal van factoren bepaald en niet slechts door het enkele gegeven van de kosten van een sociaal stelsel. Niettemin acht het Europees Parlement dit feit, gecombineerd met enkele andere, op zichzelf belangrijke verschijnselen, voldoende reden om de diverse stelsels nader tot elkaar te brengen.

De stelsels – aldus het Europees Parlement – zouden ondermeer rekening moeten houden met (1) een zwaardere belasting van de kapitaalintensieve bedrijven bij de financiering van de sociale zekerheid; (2) de zich wijzigende omstandigheden op de arbeidsmarkt (langdurige werkloosheid, flexibele arbeidscontracten) en (3) vervanging van het huishoudens-c.q. kostwinnersbeginsel door individuele aanspraken bij toekenning van sociale uitkeringen. Voorts zouden de financiële structuur en het aandeel van de sociale zekerheid in het Bruto Nationaal Produkt meer op één lijn moeten worden gebracht.

Een eerste analyse leert dat (1) de overwegingen van het Europees Parlement de weg vrijmaken voor een basisinkomen (aan de Europese commissie is een verzoek gericht om dit idee te onderzoeken); (2) het draagkracht-idee kennelijk geheel terzijde moet worden geschoven en (3) de bijdragen voor de sociale zekerheid in

Nederland omlaag zouden moeten, omdat wij 39,9% van ons BNP uitgeven aan sociale zekerheid, terwijl dit getal in bijvoorbeeld Griekenland slechts 21,5% bedraagt (het gemiddelde is 28,8%). Overigens is het niet zo dat het Europees Parlement de lidstaten zal dwingen om de stelsels conform de resolutie aan te passen. Het gaat alleen om minimum-normen.

Het toekomstperspectief van Europa lijkt zich – althans waar het de sociale zekerheid betreft – steeds verder te verwijderen van de christen-democratische uitgangspunten zowel ten aanzien van de ordeningskwesaties, als ten aanzien van de inhoudelijke kenmerken van het stelsel. De oriëntaties binnen Europa worden intensiever gericht op economische (markt-)overwegingen en minder op noties van sociale rechtvaardigheid en dat terwijl de oprichters van de EG in het kader van de 'positieve' integratie juist uit waren op de bevoorordering van de rechtvaardigheid in Europa.

Hiertegenover staat echter dat soms ook positieve geluiden vanuit en over Europa klinken. Als voorbeeld zij gewezen op een bijdrage van de EVP-europarlementariër Ursula Braun-Moser in 'Europa im Blickfeld', waarin zij een ferme aanval doet op de familie- vijandige houding van de socialisten.²⁶ En waarnemend CDA-partijvoorzitter Bert Fleers merkte tijdens de CDA-partijraad op 22 november 1986 op 'Als wij in zorgvuldigheid en vermeende vrijheid met elkaar spreken over het vraagstuk van de individualisering, wijst men ons vanuit Brussel op een reeds bestaande richtlijn. . . Dat moet ons niet ontmoedigen, dat moet ons aanmoedigen om Europa meer in onze eigen politieke discussie te betrekken'. Zijn stellingname werd door de partijraad met instemmend applaus begroet.

Kernvraagstukken

Men kan niet volstaan met het leveren van

25. Document A2-137/86

26. *Europa im Blickfeld* (nr. 10/86, 25.11.86), 23.

Tabel: Ontwikkeling uitgaven sociale zekerheidswetten ten gevolge van demografische invloeden

	1985 mln. gld.	1985	1990	2000	2010	2020	2030
		indexcijfers					
<i>Demografische verzekeringen</i>							
AOW	22.754	100	110	125	143	176	204
AWW	2.753	100	93	87	98	78	64
AKW	7.553	100	91	85	85	54	62
<i>Overige demografisch gevoelige regelingen</i>							
AAW/WAO	19.651	100	106	121	136	131	116
ZW	7.794	100	105	108	105	96	85
ABW (gesch. personen)	2.224	100	144	224	253	224	181
Totaal	62.729	100	106	119	130	136	138

kritiek op verschillende toekomstperspectieven van de sociale zekerheid en het daarbij laten. Immers, zowel de ideeën omtrent een basisinkomen als de inzichten binnen het Europees Parlement zijn pogingen om antwoorden te geven op veranderingen die zich in de samenleving voltrekken. Ook binnen de christen-democratie zal het denken daaromtrent verdiept moeten worden. Aan welke veranderingen moet worden gedacht? Wij staan stil bij een drietal onderwerpen: de vergrijzing, de individualisering en de technologische ontwikkeling.

a. demografische ontwikkeling. De vergrijzing is inmiddels in publieke discussies een belangrijk thema geworden. Vergrijzing en ontgroening zullen in belangrijke mate de samenstelling van de bevolking gaan bepalen. Extrapolaties (1982) – waarmee men altijd voorzichtig moet zijn – geven aan dat de groep jongeren tot 20 jaar in de periode 1990-2030 daalt van 26 naar 20%, de groep 20-45 jarigen daalt van 41 naar 30%. Het aandeel van de leeftijdscategorieën boven 45 jaar stijgt daarentegen: de groep 45-64 jarigen stijgt van 21 naar 27% en de groep mensen boven de 65 jaar stijgt van 13 naar 22%. Voor de kosten van de sociale zekerheidswetten heeft dit volgens een ambtelijke werkgroep deze gevolgen:²⁷

De toename van de AOW-kosten springt het meest in het oog. De vraag dringt zich op of – gegeven de aangehaalde analyse – het huidige omslagstelsel in de AOW gehandhaafd kan blijven. Handhaving van de huidige systematiek zal op het terrein van de financiering kunnen betekenen dat – wil men de zaak niet laten ontsporen – :

- a* de AOW-premies fors omhoog moeten,
- b* de uitkeringshoogte beperkt moet worden en/of
- c* de AOW-gerechtigde leeftijd verhoogd dan wel flexibel gemaakt moet worden.²⁸

Het is maar zeer de vraag of er in onze samenleving een draagvlak voor deze maatregelen aanwezig zal zijn. Wil men nu op termijn ook de AOW veilig stellen, dan lijkt de conclusie onontkoombaar dat de financieringssystematiek heroverweging verdient. In dat kader kan aan verschillende oplossingen worden gedacht:

- verbreding van het draagvlak voor de financiering door de AOW-premieheffing uit te breiden naar ouderen, althans waar het hun pensioen betreft;

27. De tabel is opgenomen in de NCW-discussienota, *Kijken naar de toekomst*, (Den Haag 1986) 17.

28. Vgl. J. Weitenberg, 'Volumebeleid inzake sociale zekerheid: mogelijke instrumenten en hun effecten', G.M.J. Veldkamp, *Ombuigingen in de sociale zekerheid*, (Deventer 1983) 259/280.

- heroverweging van de VUT-regeling en een flexibele pensionering;
- een systeem van fondsvorming of kapitaaldekking, waarbij direct aangetekend dient te worden dat het kapitaal zodanig wordt aangewend dat het de economische groei van ons land verhoogt.

Het verdient aanbeveling dat in de komende jaren nieuwe lijnen worden uitgezet. De continuering van de nu bestaande systematieken zou weleens doodlopend spoor kunnen zijn.

b. individualisering. Het begrip individualisering geeft nogal eens aanleiding tot emoties en misverstanden. De eerste vraag zou moeten zijn: wat verstaan we eigenlijk onder individualisering? Als het begrip betekent uitsluitend voor jezelf opkomen en geen boodschap hebben aan de ander dan zal elk redelijk denkend mens zich daartegen verzetten. Als het evenwel gaat om het metterdaad tot hun recht laten komen van mensen dan krijgt het begrip een positieve inhoud. Het NCW formuleert dit laatste als volgt: 'Positief kan individualisering een meer eigen, persoonlijk doorleefde en verantwoordelijke opstelling inhouden van de mens tegenover zijn schepper en medemens. Individualisering kan – en moet – juist ook betekenen dat mensen wel-bewust verder kijken dan hun eigen beperkte positie en eigenbelang. Individualisering gaat dan hand in hand met maatschappelijke verantwoordelijkheid.'²⁹ De manier waarop de individualisering in de sociale zekerheid gestalte krijgt – verwijzing naar de gezinssituatie zou discriminerend zijn – heeft evenwel met het laatste weinig meer te maken. De persoonlijke, de eigen positie – los van de situatie van het samenlevingsverband – staat dan voorop.

Vaak wordt gesteld dat de individualisering 'toch voortschrijdt'. Wanneer daarmee wordt bedoeld op ondermeer het onmiskenbaar voortschrijdend proces van arbeidsparticipatie van vrouwen, dan is dat een ontwikkeling die – mits dit proces niet

uitmondt in een keurslijf van arbeidsdwang (zoals in Zweden waar de regering ondermeer het weduwenpensioen wil afschaffen) – door christendemocraten zal moeten worden toegejuicht, niet in de laatste plaats omdat hierdoor huishoudelijke en beroepsgerichte activiteiten beter verdeeld kunnen worden.³⁰ Bij dit alles zal overigens de positie van kinderen nauwlettend in het oog moeten worden gehouden. Wanneer individualisering echter mocht betekenen het louter op het individu richten van sociale en fiscale systemen, dan ontstaat spanning met het idee van draagkracht en het opkomen voor zwakkere groepen in de samenleving, terwijl bij de gegeven verschillen tussen huishoudens de maatschappelijke ongelijkheid voorspands zal toenemen. In feite wordt hiermee de vraag naar de solidariteit in een veranderend tijdsbeeld opgeroepen. Aan deze vraag kan de christen-democratie niet voorbij gaan. In dat verband zou het goed zijn om na te gaan op welke wijze in andere landen – die evenzeer te maken hebben met Europese richtlijnen recht wordt gedaan aan draagkracht. Het blijkt dat in landen waar christen-democraten een belangrijke rol spelen en waar de arbeidsparticipatie van vrouwen hoger is dan in Nederland (Duitsland, België, Italië bijvoorbeeld) op een creatieve manier instrumenten worden ingezet om recht te doen aan draagkracht: hogere kinderbijslagen, huursubsidies worden afgestemd op het aantal leden van een huishouden, fiscale maatregelen enzovoort. Nederland kan van die inzichten en opvattingen zeer wel gebruik maken.

c. technologische ontwikkeling. De stormachtige ontwikkelingen op het gebied van de technologie geven aanleiding tot onzekerheid omtrent de perspectieven op langere termijn waar het betreft (1) de werkge-

29. NCW-discussienota, op cit. 5.

30. Zie het rapport *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Werkloosheid en de crisis in onze samenleving*, ('s-Gravenhage 1984) 56.

legenheidsontwikkeling en de uitstoot van arbeid; (2) de verschuivingen in economische activiteiten en (3) de uitsluitende financiering van de sociale zekerheid uit heffingen op de factor arbeid. Het is momenteel te vroeg om te speculeren over de exacte toekomstige gevolgen, hoewel de technologische ontwikkeling tot op heden zeker niet tot een dramatische uitstoot van arbeid heeft geleid.³¹ Dat neemt niet weg dat een vraagstuk aan de orde is dat zeer wezenlijk is. Zo ziet Alvin Toffler de ontwikkeling van de 'derde golf-economie' gepaard gaan met de introductie van één of andere vorm van gegarandeerd minimum inkomen voor iedereen die een bijdrage levert aan het productieproces – waarbij dit begrip breed wordt opgevat –. Hij voegt daar overigens direct aan toe dat een dergelijk stelsel niet gecentraliseerd of gestandaardiseerd hoeft te zijn. 'Ze kunnen zelfs via de privé-sector worden geëffectueerd. Wat de methode betreft kunnen we uiterst creatief zijn'.³² Het is zeer wel denkbaar dat ten gevolge van technologische ontwikkeling de (financiële) vormgeving aan de sociale zekerheid moet veranderen. Binnen het Europees Parlement nu wordt de stelling gehuldigd dat kapitaalintensieve bedrijven evenzeer moeten bijdragen aan de sociale stelsels als arbeidsintensieve bedrijven. Deze bijdragen zouden aan de winst gerelateerd kunnen worden.³³ De gedachte die aan deze visie ten grondslag ligt lijkt geen andere dan dat bedoelde bedrijven betalen aan de overheid die vervolgens distribueert, een opzet die past in de filosofie van een basisinkomen. Dat onder bepaalde omstandigheden een extra beroep moet worden gedaan op kapitaalintensieve bedrijven is goed mogelijk. Maar verdient het dan – vooral vanuit de filosofie van de verzorgingsmaatschappij – geen aanbeveling om het bedrijfsleven c.q. de sociale partners zelf een grotere verantwoordelijkheid te geven op het terrein van de sociale zekerheid? (Voor bijstandsregelingen en dergelijke zullen kapitaalintensieve bedrijven vanzelfsprekend via algemene belas-

tingen een bijdrage moeten leveren, hetgeen overigens ook nu reeds het geval is.) Ook dit vraagstuk vraagt om een nadere doordenking.

Een christen-democratisch antwoord

Ondanks de rust die de stelselherziening voortopig kan bieden, ziet het er naar uit dat de toekomst van de sociale zekerheid toch tamelijk roerig zal zijn. Demografische veranderingen, technologische ontwikkeling, andere patronen van arbeidsparticipatie, emancipatie, een voortschrijdend proces van internationalisering en vooral de strijd tussen de verschillende mensvisies; deze en andere factoren zullen hun invloed doen gelden op (hun denken over) de sociale stelsels. De zich wijzigende maatschappelijke context stelt ook de christen-democratie voor de vraag welke accenten een toekomstig stelsel van sociale zekerheid dient te bevatten. Vanuit een mens- en maatschappijvisie, die geënt is op gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap, kunnen een aantal contouren worden afgeleid. Als algemene uitgangspunten zouden kunnen gelden:

- a Het streven dient erop gericht te zijn dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het voorzien in het eigen levensonderhoud en in dat van diegenen die van hen afhankelijk zijn.³⁴ De bevordering van de werkgelegenheid – één van de eerste beleidssporen van het kabinet Lubbers – speelt in dat kader een buitengewoon belangrijke rol en het ligt dan ook voor de hand dat de sociale zekerheid, loonontwikkeling, arbeidsmarkt en (her-)scholingsvraagstukken door de georganiseerde samenleving meer in onderlinge

31. Aldus de organisatiedeskundige Frank Denis tijdens een conferentie van de Konrad Adenauer Stiftung op 4 en 5 december 1986 in Brussel.

32. Alvin Toffler. *Met vooruitziende blik*. (Utrecht/Antwerpen 1984) 47/48

33. EP-document A2-137/86.

34. *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, 41.

samenhang worden gezien. Sociale zekerheid heeft daarmee een aanvullend karakter.

- b Voor zover mensen ten gevolge van werkloosheid, ziekte of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid aangewezen zijn op de sociale zekerheid, zal het streven erop gericht moeten zijn dat het stelsel 'revaliderend' in plaats van 'hospitaliserend' werkt. Het sociale stelsel moet dienstbaar zijn aan de bevordering van maatschappelijke betrokkenheid.³⁵
- c Aan de 'vermaatschappelijking' (gespreide verantwoordelijkheid) van de sociale zekerheid zal een groter gewicht moeten worden toegekend, ter wille van een verbetering van de onder a genoemde samenhang en een betere integratie van regelgeving, financiering en uitvoering. De overheid heeft een subsidiaire (aanvullende) rol.³⁶

De contouren van het stelsel zouden er als volgt uit kunnen zien:

1 De overheid garandeert – op basis van de norm van gerechtigheid en vanuit een subsidiaire taakstelling – de minimum bestaansvoorwaarden, hetgeen overigens niet behoeft te betekenen dat de overheid ook de uitvoerende werkzaamheden zelf ter hand neemt. Het sociale minimumniveau wordt vastgesteld na overleg met de sociale partners. Naast deze centraal vastgelegde normen is het denkbaar dat gemeenten zorg dragen voor additionele hulpverlening op individuele en niet-structurele basis.

2 Op basis van de in bovenstaande punten a, b en c gegeven overwegingen berust de verantwoordelijkheid voor de boven-minimale sfeer en loongerelateerde uitkeringen bij de sociale partners. Op deze wijze kan solidariteit in gespreide verantwoordelijkheid gestalte krijgen. Een stelsel dat de boven-minimale sociale zekerheid zou willen beperken tot een individueel, vrijwillig verzekeringsstelsel is met de laatste principiële oriëntaties onverenigbaar.

3 Het laatste punt impliceert de overdracht van de werknemersverzekeringen

aan de sociale partners. Daarbij zullen de volgende vraagstukken een rol spelen:

- het niveau van de uitkeringen (bijvoorbeeld welk percentage van het laatst verdiende loon);
- centrale of decentrale aanpak;
- de wijze van overdracht.

Het spreiden van verantwoordelijkheid vereist een terughoudende opstelling van de overheid en dus van de politiek.

Binnen de organisaties van werkgevers en werknemers bestaan momenteel verschillende inzichten over de organisatorische opzet van de werknemersverzekeringen. Er worden pleidooien gevoerd voor:

- a overdracht, maar met behoud van wettelijke uniforme normen (de 70% grens bijvoorbeeld),
- b overdracht, waarbij de sociale partners zelf op centraal niveau een ondergrens vaststellen en indien mogelijk of zonodig additionele maatregelen per bedrijfstak of per onderneming treffen en
- c het verlenen van het primaat aan de sociale partners op bedrijfstakniveau.

Momenteel vindt overleg plaats tussen de sociale partners over de overdracht van de Ziektewet. Twee modellen komen daarbij ter sprake:

- 1 een 'overdrachtsmodel', waarbij de Ziektewet wordt opgeschoond (minder regulering en meer beleidsvrijheid voor de sociale partners);
- 2 een 'privatiseringsmodel', waarbij essentiële elementen worden overgeheveld van Ziektewet naar Burgerlijk Wetboek. De sociale partners lijken te kiezen voor het eerste model (36b). De ervaringen, die worden opgedaan bij de discussies rondom de Ziektewet, kunnen hun nut bewijzen als de WAO en de WW aan de orde zijn.

Ook binnen de christen-democratie vindt

35. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vernieuwing om behoud* (s-Gravenhage 1982) 37.

36. J.P. Balkenende, 'Sociale zekerheid is meer dan overheidstaak alleen', *Trouw*, 25 november 1986.

36b M. Kastelein, 'CNV-plan Ziektewet is praktisch en principeel', *Trouw*, 17 februari 1987.

nog discussie plaats over de vraag op welke wijze de boven-minimale sociale zekerheid moet worden overgedragen aan de sociale partners. Het CDA program 'Uitzicht' kiest voor een tamelijk centrale opzet door het primaat aan de Sociale Verzekeringsraad te geven. In eerdere geschriften van het CDA echter wordt vanuit principieel oogpunt het accent gelegd bij een meer decentrale aanpak. Dat geldt voor het 'Program van Uitgangspunten' en zeker voor het rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij', waarin met zoveel woorden wordt opgemerkt 'geen alomvattende door de overheid gegarandeerde en geregelde sociale zekerheid, maar basisvoorzieningen waarboven bedrijfsgenoten in de onderneming en de sociale partners op bedrijfstakniveau, in eigen verantwoordelijkheid aanvullingen aanbrengen'.³⁷

Er is echter meer dan alleen de kwestie van de gespreide verantwoordelijkheid (wie moet het regelen?). Het gaat eveneens om het stimuleren van zodanige ontwikkelingen dat de normen van onder meer solidariteit en rentmeesterschap gehanteerd en gerealiseerd worden. In dat kader kan het nodig zijn dat de sociale partners op centraal niveau aanvullende dan wel kaderstellende regelingen treffen (bijvoorbeeld om de solidariteit tussen bedrijfstakken niet verloren te laten gaan). Daarnaast kan een zekere mate van overheidsbeïnvloeding geboden zijn. Voor een dergelijk ingrijpen is pas dan plaats als de sociale partners aan de normen van solidariteit en rentmeesterschap geen boodschap hebben. Dan dient de overheid uit hoofde van de publieke gerechtigheid op te treden.³⁸ Daarmee is aangegeven dat de rol van de overheid ten aanzien van de boven-minimale sociale zekerheid 'subsidiar' en dus in beginsel zeer beperkt behoort te zijn. Bepaalde juridische kaders zullen overigens niet kunnen worden gemist. Daarbij kan ondermeer gedacht worden aan de algemeen verbindend verklaring van CAO's.

De kloof tussen Europa en de christen-democratische oriëntatie neemt toe.

4 Solidariteit – aldus artikel 41 van het 'Program van Uitgangspunten' – betekent dat offers naar draagkracht worden opgelegd. Het draagkrachtbeginsel houdt ondermeer in dat het beleid inzake de sociale zekerheid en de belastingen wordt afgestemd op het samenlevingsverband waarin de uitkeringsgerechtigde en belastingplichtige woont en leeft. Uit het voorgaande is reeds gebleken dat dit beginsel in de praktijk op grote formele weerstanden stuit. De facto wordt het draagkrachtbeginsel door Europese richtlijnen gefrustreerd (slechts op minimumniveau – waar de overheidsfinanciën in het geding zijn – geldt de draagkracht). Daarmee neemt de kloof tussen Europa en de christen-democratische oriëntaties maar ook de Nederlandse publieke opinie toe.³⁹

Het eventueel introduceren van draagkrachtnoties in de geprivatiseerde werknemersverzekeringen wordt verhinderd door de vierde richtlijn. Het kernprobleem, dat zich momenteel voordoet – en waarmee

37. *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, 41.

38. C.J. Klop. 'Protestanten, katholieken en de C.', *Christen Democratische Verkenningen* (nr. 12/85 december 1985).

39. De vraag van het Sociaal Cultureel Planbureau of een sociale uitkering lager kan zijn als een partner al een inkomen uit arbeid heeft, wordt – blijkens het onderzoek – door de ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking onderschreven. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1986* ('s-Gravenhage 1986) 382.

Nederland wordt geconfronteerd – betreft de ongelijke uitwerking van Europese regels. De meeste EG-lidstaten kennen andere, historische gegroeide arbeidsparticipatiepatronen, waardoor het draagkrachtvraagstuk in een ander perspectief komt te staan. Bovendien zijn de belastingstelsels van deze landen – doorgaans gekenmerkt door een vorm van ‘splittings’ (het – gezamenlijk – verdiende inkomen wordt aan beide partners toegedeeld en pas daarna belast) – veel meer gericht op de situatie van het samenlevingsverband. Daarmee wordt een wezenlijk onderdeel van de discussie aangeroerd, namelijk het verband tussen sociale zekerheid en fiscaliteit.

Wanneer solidariteit en draagkracht niet via de sociale zekerheid gerealiseerd kunnen worden, resteert slechts het fiscale instrument. Feitelijk is dit de lijn van het EVP-program: individualisering in de sociale zekerheid, draagkracht in de belastingen. Er wordt wel geopperd dat deze constructie op een politiek compromis berust. Voorzover dat het geval mocht zijn, moet thans worden geconcludeerd dat van dat compromis weinig meer over is. Vanuit de EVP-fractie en het Europees Parlement worden pogingen gedaan om de criteria van de gelijke (lees: individualiserende) behandeling – middels een richtlijn – van toepassing te doen zijn op de belastingstelsels.⁴⁰ Zover is het echter nog niet, maar de teneur van de discussies is veelzeggend. In de Nederlandse situatie is eveneens de draagkrachtdiscussie aan de orde en wel in verband met de belastingvereenvoudigingsplannen van de Commissie Oort. De voorstellen neigen meer in individualiserende richting: de positie van één-inkomenshuishoudens wordt over het algemeen slechter, beter verdienende tweeverdieners gaan erop vooruit. Van een splittingsstelsel wilde de commissie niet weten. In het beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is gewezen op enkele fundamentele spanningen tussen de uitkomsten van de plan-

nen van de Commissie Oort en het CDA-verkiezingsprogramma ‘Uitzicht’.⁴¹ Het kabinet is inmiddels met de plannen van de Commissie Oort akkoord gegaan.

De feitelijke uitkomst van de geschetste processen zal op korte en middellange termijn (voor de Nederlandse situatie) betekenen dat het christen-democratische draagkrachtbeginsel beleidsmatig meer en meer op een zijspoor wordt gezet. Aldus wordt de maatschappelijke ongelijkheid vergroot. Dit alles vindt plaats op een moment dat – gezien de demografische, technologische en andere ontwikkelingen – de behoefte aan nieuwe vormgevingen aan solidariteit toeneemt. Als de christen-democratie haar eigen uitgangspunten serieus neemt zal ze juist invulling moeten geven aan relationeel denken. Hiervoor werd aangegeven hoe in andere Europese landen dit vraagstuk aangepakt wordt.

5 Solidariteit brengt met zich mee dat de niveaus van de uitkeringen en de inkomensniveaus van de werkenden geen gescheiden werelden mogen zijn. Het zou echter geen juiste zaak zijn om ‘koppelingen’ zover door te voeren dat elke stimulan, elke prikkel om aan de slag te gaan, reeds bij voorbaat wordt weggenomen door al te hoge koppelingen. Ook inspanningen om de – toch reeds bescheiden – minimum-uitkeringen enigszins aan te vullen door middel van kleine werkzaamheden, zouden niet langer in de kiem gesmoord moeten worden. In dit kader verdient een suggestie uit het ISMO-rapport aanbeveling waarin een gedeeltelijke

40. EP-document A2-55/85

41. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Welk uitzicht biedt eenvoud?* 's-Gravenhage 1986. In dat kader zij hier voorts gewezen op de stellingname van dr. D. A. Albreghse die vanuit een filosofisch-humanistische standpunt kiest voor een geïndividualiseerd stelsel van belastingheffing. Niettemin merkt hij op: ‘Zelf ben ik echter van mening dat een geïndividualiseerd stelsel momenteel niet aansluit bij de maatschappelijke situatie. Een situatie met nog steeds vele gehuwde alleenverdieners en waarbij de keuze van gehuwde vrouwen al of niet te gaan werken of inkomen te verdienen voor velen nog steeds geen werkelijke vrije keus is’. Hij stelt voor om op korte termijn een splittingsstelsel in te voeren. *Kamerstuk 19567*, nr. 3, blz. 96.

vrijstelling voor andere inkomsten uit arbeid tot f 3000, – wordt bepleit.⁴²

Bovenstaande contouren bevatten aanzetten om in te spelen op de samenleving van morgen. Er wordt geen onverantwoordelijke wissel getrokken op het probleemoplossend vermogen van de overheid, terwijl ook geen stelsel gecreëerd wordt dat het individueel eigenbelang voorop stelt. Van de sociale partners mag worden gevraagd om vanuit hun verantwoordelijkheid én in samenhang met inkomens-, arbeidsmarkt en andere aspecten aan maatschappelijke solidariteit vorm te geven. Bovendien wordt op deze wijze bijgedragen aan de uitbouw van de sociale markteconomie. Wanneer de sociale partners zich in hun beleid mede laten leiden door noties van solidariteit en rentmeesterschap, lijken waarborgen te zijn geschapen voor flexibiliteit zonder dat dit onevenredige voordelen oplevert voor de meer kansrijken. De politiek zal zich rekenschap moeten geven van de begrenzingen van de taken van de overheid, maar die taken moeten dan ook op een goede wijze worden verricht.

Conclusies

De toekomst van de sociale zekerheid is onzeker. De veranderende maatschappelijke context en de ideeën die her en der worden ontwikkeld, plaatsen het denken over sociale zekerheid in een ander perspectief. De feitelijke uitkomsten zullen – zo wordt in de studie van Roebroek geconcludeerd – in belangrijke mate afhangen van de politieke eisen en de maatschappelijke krachtsverhoudingen.⁴³ Dit gegeven nu noopt de christen-democratie er toe haar eigen standpunten meer vorm en inhoud te geven. In deze bijdrage is – op basis van de filosofie van de verzorgingsmaatschappij getracht een antwoord te geven op de vraag hoe een toekomstig kader van sociale zekerheid eruit zou kunnen zien:

1 De veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt en de technologische ontwikkeling vragen – mede in het perspectief van de gespreide verantwoor-

lijkheid – om een grotere rol van de sociale partners op het gebied van de sociale zekerheid. De 'vermaatschappelijking' c.q. het zelfregulerend vermogen van de samenleving als antwoord op nieuwe uitdagingen. De overheidsbemoediging op het gebied van de werknemersverzekeringen kan worden ingekrompen.

- 2 Daar staat tegenover dat de overheid zich meer sterk moet maken voor haar eigenlijke taken:⁴⁴ waarborgen van vloeren in het bestaan, opkomen voor de zwakken. Deze verantwoordelijkheid komt vooral tot uitdrukking in het beleid ten aanzien van de sociale minima en in de fiscaliteit (onder meer door middel van tarieven, aftrekposten en dergelijke).
- 3 De toenemende maatschappelijke ongelijkheid – mede veroorzaakt door het partieel hanteren van individualiseringsnormen – vraagt om een herbezinning op de vormgeving aan solidariteit. Draagkracht in sociale zekerheid en fiscaliteit zal opnieuw doordacht moeten worden en waarschijnlijk zullen – overeenkomstig de situatie in andere Europese landen – nieuwe instrumenten moeten worden ontwikkeld. Wanneer we deze oriëntaties spiegelen aan een aantal feitelijke ontwikkelingen worden spanningen zichtbaar.
- 4 Het proces van vermaatschappelijking (gespreide verantwoordelijkheid) wordt belemmerd door een europeanisering van de 'regulerende staat' en mogelijk-kerwijs door de ideeën over stelsels die de sociale zekerheid beperken tot een minimumstelsel met individuele, vrijwillige verzekeringen.

42. Rapport Interdepartementale stuurgroep, misbruik en oneigenlijk gebruik (op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies), 1985, kamerstuk 17050, nrs. 35/36.

43. J. Roebroek, *De politieke toekomst van een sociale zekerheid*, april 1986.

44. In deze algemene zin ook F. W. Rutten, 'Voortgang met de nieuwe zakelijkheid' *Economische Statistische Berichten*, (72e jaargang, nr. 3587, 1 januari 1987) 4/10.

- 5 De overheid bevordert momenteel een proces dat negatief uitwerkt voor zwakere groepen: huishoudens met een minimum uitkering blijven op een minimum. Het inkomen van de partner wordt – in tegenstelling tot vrijwel alle andere groepen van de samenleving – volledig afgeroomd. Na 1990 schrijdt dat proces nog verder voort als de arbeidsplicht gaat gelden, dat wil zeggen, geen keuzevrijheid met betrekking tot rolverdeling voor diegenen die met een werkloze of arbeidsongeschikte partner samenleven.
- 6 Ondanks de principiële draagkrachtnoties die in alle partijstukken doorklinken, tendeert het feitelijke beleid – ook van christen-democraten – in de richting van individualisering. Zolang er geen eenduidig patroon van arbeidsparticipatie bestaat, neemt hierdoor de ongelijkheid tussen huishoudens meer dan evenredig toe. Deze ontwikkeling wordt vooral vanuit het Europees Parlement gestimuleerd. In Nederland wordt in tegenstelling tot vrijwel alle andere Euro-

pese landen de individualisering in de sociale zekerheid niet gecompenseerd door een vorm van splitsing in het belastingstelsel.

De contouren van het sociale zekerheidsbestel, zoals deze de laatste jaren in christen-democratische kring zijn ontwikkeld, kunnen als een adequaat antwoord op de uitdagingen van morgen worden beschouwd. De socio-politieke omgeving, waarin deze contouren nader uitgewerkt zouden kunnen worden, bevat echter aanzienlijke barrières. Daar ligt het echte kernprobleem. Bij die constatering kan de christen-democratie het evenwel niet laten. Politiek elan behelst meer dan het ontwikkelen van toekomstvisies, het vraagt evenzeer om een beleidsmatige vertaling, zeker als het gaat om solidariteit in een veranderend tijdsbeeld en de toekomst van de sociale zekerheid.

