

De sociale zekerheid: het einde van de geschiedenis?

Onder de titel 'The End of History?' publiceerde de Amerikaanse auteur Francis Fukuyama in de zomer van 1989 een artikel in *The National Interest*, waarin hij betoogde dat in de daaraan voorafgaande jaren in de wereld een opmerkelijke consensus was gegroeid betreffende de legitimiteit van de liberale democratie als staatsvorm, waarbij deze rivaliserende ideologieën als erfelijke monarchie, fascisme en meest recentelijk communisme had verslagen. Hij stelde dat de liberale democratie aldus een eindpunt van de ideologische evolutie van de mens en de definitieve vorm van menselijk bestuur vestigde en daarmee ook het einde van de geschiedenis. Bij dit alles speelt de markteconomie uiteraard een centrale rol.

De associatie met dit artikel dringt zich op als men de recente ontwikkelingen in onze sociale zekerheid (of zelfs: onze verzorgingsstaat) beschouwt. De internationale euforie rond de markteconomie van de afgelopen jaren heeft wellicht bijgedragen aan een versnelling van de acceptatie van het terugbrengen van het niveau van sociale zekerheid en de invoering van 'marktelementen' in het stelsel. En bovenal lijkt er een opmerkelijke consensus te ontstaan dat de verzorgingsstaat te ver is doorgeschoten, dat de nadruk te veel ligt op uitkeringen en te weinig op terugkeer naar het arbeidsproces en dat de instanties die belast zijn met de uitvoering te grote bureaucratieën zijn geworden die de fraude niet kunnen beheersen en de 'omzet' in de sociale zekerheidsuitgaven eerder vergroten dan verkleinen. Daarbij kunnen ook nog de recente voorstellen genoemd worden van minister De Vries om ook in het ontslagrecht, het arbeidsomstandighedenrecht, de arbeidstijden en het uitzendwezen een belangrijke liberalisering door te voeren.

Nadat de WRR al enkele jaren geleden een aanzet had gegeven met zijn rapport over het 'werkend perspectief', werden wij vorige maand geconfronteerd met rapporten van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer en de Commissie-Van der Zwan inzake de Bijstandswet, die in de radicaliteit van hun kritiek en de vergaandheid van hun saneringsvoorstellen enkele jaren geleden nog ondenkbaar waren geweest. En wat nog meer opviel: de traditionele scheiding tussen links en rechts in de politiek lijkt wat dit betreft weg te vallen. Zo was het oordeel van de commissie-Buurmeijer unaniem en werden al eerder door oppositiepartijen van links tot rechts gezamenlijke voorstellen ingediend voor het terugdringen van de rol van de sociale partners in de uitvoeringsorganen.

De discussie over de toekomst van de sociale zekerheid lijkt in toenemende mate een zakelijker en minder ideologisch karakter te krijgen. Belangen spelen nog steeds een grote rol, maar dogma's staan steeds meer ter discussie. Het is mijns inziens in dit licht dat ook de veel minder drastische, maar toch wel ingrijpende maatregelen moeten worden gezien die in deze kabinetsperiode zijn voorzien om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Hier zij er nog eens aan herinnerd dat in de discussies zoals die hierover in 1989/1990 werden gevoerd aanvankelijk twee visies lijnrecht tegenover elkaar stonden. De vooral bij de vakcentrales prevalerende opvatting was dat de problemen moesten worden aangepakt door preventieve maatregelen in de bedrijven: betere arbeidsomstandigheden, het opleggen van quota van in dienst te nemen gehandicapten etc. Daartegenover stond de werkgeversvisie die de oorzaak van het probleem vooral zocht in te hoge uitkeringen die het te onaan-

trekkelijk maakten andere arbeid te aanvaarden, te zware criteria voor passende arbeid, te lakse controle door verzekeringsgeneeskundigen etc. Geleidelijk lijkt het besef te zijn ontstaan dat beide visies hun waarde hebben en in de beleidsvorming tot uitdrukking dienen te komen. En waar de consensus formeel nog ontbreekt, lijken de daden daarmee niet altijd in overeenstemming. Zo werkte de PvdA-fractie ondanks haar verbale verzet tegen een zogenaamd 'mini-stelsel' van sociale zekerheid zelf mee aan de ontwikkeling in die richting, door in ruil voor de bescherming van de 'bestaande gevallen' een verdergaande verlaging van de WAO-uitkering voor nieuwe arbeidsongeschikten voor haar rekening te nemen.

De vele maatregelen die sinds 1989 zijn bedacht zijn vastgelegd in een viertal wetten die in dit themanummer centraal staan. Zij bevatten vooral een optelsom van de voorstellen die zijn gedaan. Soms kan men zich afvragen of hierbij niet te veel maatregelen op elkaar zijn gestapeld en of de nadelige neveneffecten wel goed zijn voorzien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bonus/malus-regeling, die in de desbetreffende bijdrage zeer kritisch wordt bezien. Bij de herziening van de WAO kan men zich afvragen of we veel zijn opgeschoten, nu het bijzonder ingewikkelde nieuwe wettelijke systeem weer wordt gecompenseerd door 'reparaties' in cao's en afspraken met ondernemingsraden. Dit geldt ook ten aanzien van de pogingen om een deel van het ziekterisico over te hevelen naar werkgever en werknemer (een bescheiden voorloper van het voorstel van de commissie-Buurmeijer om de ZW geheel af te schaffen). Maar deze regeling dreigt ook vele vragen op te roepen rond de verhouding werkgever-werknemer. Die zullen ten dele moeten worden opgelost door nieuwe voorzieningen in de Arbeidsomstandighedenwet, zoals de verplichte aansluiting bij 'deskundige diensten', waardoor in elk geval de kosten van het systeem zeker niet minder zullen worden.

Al met al zijn er nogal wat redenen waarom dit themanummer overwegend kritisch gestemd is, ondanks de gesignaleerde brede consensus dat er iets moet veranderen. Vergeleken met de voorstellen van de Commissie-Buurmeijer lijken de huidige maatregelen nog maar bescheiden en marginaal van karakter. Dat er toch wel degelijk sprake is van een belangrijke stap, moge blijken uit het feit dat zij blijkens de parlementaire geschiedenis weliswaar de toetsing aan internationale verplichtingen kunnen doorstaan, maar dat wat betreft de WAO Nederland aan de Internationale Arbeidsorganisatie zal moeten berichten dat het ten aanzien van sommige verdragen niet langer de 'hoge' norm kan garanderen, maar nog slechts de 'lage' norm. Het afbouwen van de verzorgingsstaat gaat meestal stapje voor stapje en heel geleidelijk. Het is daarom van belang om dit 'ijkpunt' hier te signaleren.

De voorstellen van de Commissie-Buurmeijer hebben het aantrekkelijke van een 'grand design'. Zij overzien het gehele veld van de werknemersverzekeringen. Dat levert echter ook het risico op dat men met grote stappen te gauw thuis wil zijn. De gecompliceerdheid van het sociale-zekerheidsrecht brengt mee dat ogenschijnlijk heldere maatregelen talloze onvoorziene problemen kunnen meebrengen. Dit themanummer moge dit ten aanzien van de veel bescheidener thans aan de orde zijnde regelingen illustreren.

G.J.J. Heerma van Voss