



Opdrachtgever

SVB

Onderzoek

SVB Conferentie 2009

Startdatum – 1 januari 2009

Einddatum – 1 november 2009

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Zicht op zekerheid: uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen

Doel en vraagstelling

Sinds de belangrijkste volksverzekeringen zijn ingevoerd, een proces dat ruwweg vijftig jaar geleden begon, is de Nederlandse samenleving ingrijpend veranderd. Er zijn meer verschillende gezins- en samenlevingsvormen, waarbij er meestal niet één kostwinner is. We hebben te maken met migratie en internationalisering. En last but not least: de vergrijzing zal de komende decennia een grote invloed hebben op de manier waarop we onze sociale zekerheid willen vormgeven. Dan is het uiteraard van belang om de discussie over een modern sociaal stelsel breed te houden, in tweeërlei opzicht: met deelnemers uit de breedte van onze samenleving en door te kijken naar een groot scala aan mogelijke oplossingen.

Conclusie

De Nederlander wil graag zicht op zekerheid houden, terwijl de complexiteit van de regelingen toeneemt. Er is veel steun voor de verzorgingsstaat, met name voor de regelingen waar de wederkerigheid sterk is. Dat wil zeggen: je moet er als burger iets voor doen om in aanmerking te komen voor de regeling. Daarbij is het wel belangrijk om duidelijk te communiceren over de rechten en de plichten. Een andere belangrijke conclusie is dat sociale voorzieningen en regelingen zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk moeten zijn. Met het op de schop nemen van de sociale zekerheid kan de eenvoud en solidariteit onder druk komen te staan. Een interessante vraag in dat kader is hoe de overheid solidariteit vooral kan stimuleren anders dan die alleen verplichtend op te leggen.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/xa3z86oc>

ZICHT

OP

ZEENEER

HEED

uitvoering geven aan
moderne volksverzekeringen
→ SVB Conferentie 2009



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

De essentie van sociale zekerheid is bescherming bieden aan kwetsbare groepen. Dat is dit jaar het thema van de SVB Conferentie: veilig verpakt, op maat beschermd en toch transparant. Oftewel: zicht op zekerheid.



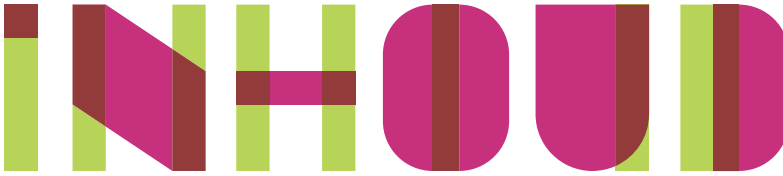
ZICHT

OP

ZENER

HEID

Ooit komt iedereen een keer met de SVB in aanraking. Bij de fijne dingen in het leven of door de onvermijdelijke dingen van het leven. Als kind, als ouder, als nabestaande. Schoolgaand, werkend of gepensioneerd. Dan keert de SVB uit. Beheert ze, verzorgt ze. Doelmatig, rechtmatig en geruisloos. Voor het leven.



Hoofdstuk	Pagina
01 Inleiding	06
Onderzoeken	
02 Complexiteit en solidariteit	14
03 Veranderen doe je zo!	22
04 Veranderende financiële stromen	32
05 Paradijsvogels onder de uitkeringen	40
06 Behoeftte aan inzicht	48
Portretten	
Dagmar & Maarten: 'Een grote pot voor ons sociale systeem'	20
Annemarie: 'Solidariteit beter verdelen'	30
Jorien: 'Meer flexibiliteit voor zelfstandigen'	38
Sharmila: 'Het is mooi dat de overheid kan helpen'	46
Thea: 'Administratie rond mantelzorg moet en kan simpeler'	54
Papers	
07 Inleiding: wat verstaat u onder een moderne volksverzekering?	56
08 De toekomst van de volksverzekeringen	58
09 Volksverzekeringen uitleggen	66
10 Contouren van een moderne volksverzekering	72
11 De legitimiteit van de verzorgingsstaat	80
Bijlage	
Deelnemers Ronde Tafel Dialogen	88
Afkortingenlijst	90

INLEIDING



>01

Zicht op zekerheid uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen

Sinds de volksverzekeringen zijn ingevoerd, een proces dat ruwweg zestig jaar geleden begon, is de Nederlandse samenleving ingrijpend veranderd. Er zijn meer verschillende gezins- en samenlevingsvormen, waarbij er meestal niet slechts één kostwinner is. We hebben te maken met migratie en internationalisering. En niet te vergeten: de vergrijzing zal de komende decennia een grote invloed hebben op de manier waarop we onze sociale zekerheid willen vormgeven. Ik zeg met opzet 'willen', want we hebben wel degelijk keuzes. Dan is het uiteraard van belang om de discussie over een modern sociaal stelsel breed te houden, in tweeërlei opzicht: met deelnemers uit de breedte van onze samenleving en door te kijken naar een groot scala aan mogelijke oplossingen.

Om met Holland op z'n breedst te beginnen: hoe denkt de Nederlandse bevolking over ons stelsel van sociale zekerheid? De Nederlander wil graag zicht op zekerheid houden, maar vindt het stelsel van sociale zekerheid complex. Dit is een van de uitkomsten van de enquête die de SVB voor deze conferentie liet uitvoeren.

'Ik ben sterk voor financiële alfabetisering van onze bevolking. Burgers inzicht geven in hun mogelijkheden, bijvoorbeeld door een Burgerpolis of het Pensioenregister, draagt eraan bij dat ze zelf kunnen gaan kiezen.' Fieke van der Lecq, bijzonder hoogleraar Pensioenmarkten, Erasmus School of Economics

Een andere uitkomst is dat er behoefte is aan meer keuzevrijheid, bijvoorbeeld in de hoogte en duur van een uitkering. En, zeggen geënquêteerden, als kosten het gevolg zijn van bewuste eigen keuzen dan moeten die primair door de persoon zelf worden gedragen. Wat ook uit de enquête blijkt is dat de Nederlander solidariteit in toenemende mate als basis voor sociale zekerheid ziet. In vergelijking met vijf jaar geleden, toen we deze vraag ook stelden, is het draagvlak voor solidariteit toegenomen. De opvallendste uitkomst is wellicht dat een meerderheid van mening is dat mantelzorgers - meer nog dan werklozen - structurele steun van de overheid zouden moeten krijgen.

'Pas op met aanpassingen van goed lopende voorzieningen. We moeten niet te snel de kroonjuwelen verjubelen.' Peter Veld, directeur-generaal Belastingdienst

Terugblikken om vooruit te kijken

Inhoudelijk hebben we door middel van een aantal onderzoeken goed om ons heen gekeken. Andere landen worden daarin uitdrukkelijk betrokken. Hoe gaan de landen om ons heen om met de verhoging van de pensioenleeftijd? Welke overwegingen spelen daarin een rol? Welke bijzondere regelingen zijn er eigenlijk in het buitenland? We hoeven tenslotte niet alles zelf te bedenken, maar kunnen leren van ervaringen daar. Een ander onderzoek richt zich op de financiële stromen van de vier belangrijkste volksverzekeringen. In de loop der tijd zijn in het socialezekerheidsstelsel diverse aanpassingen geweest. Welke overwegingen speelden daarbij een rol? Wat zijn de consequenties van financiering door middel van premies of uit algemene middelen? En wat betekent dit voor de discussie over de toekomst van de sociale zekerheid? De onderzoeken waarin deze en andere vragen aan bod komen, helpen ons scherp terug te kijken zodat we vruchtbaar vooruit kunnen kijken.

'Als je de premie weghaalt, verdwijnt een van de laatste unieke kenmerken van de volksverzekering.' Kees Goudswaard, hoogleraar Toegepaste economie en Sociale Zekerheid aan de Universiteit Leiden

Trends in kaart gebracht

De inhoudelijke breedte blijkt ook uit een onderzoek naar de trends die van invloed zijn op de sociale zekerheid in Nederland. We hebben het dan over demografische, economische en maatschappelijke trends. Daaruit blijkt dat onze samenleving ingewikkelder is geworden.

En paradoxaal genoeg lijkt hiermee de behoefte aan eenduidige sociale regelingen



toe te nemen. Een waardevol element in de discussie, naar mijn idee.

'Volksverzekeringen zijn per definitie voor het hele volk. Ze maken geen onderscheid, iedereen heeft er recht op.' Gijs Vonk, hoogleraar Socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit

Ronde Tafel Dialogen

In de aanloop naar de SVB Conferentie 2009 hebben we in drie Ronde Tafel Dialogen van respectievelijk wetenschappers, maatschappelijke partners en beleidsmakers hun inbreng gevraagd in de visie op moderne volksverzekeringen (zie bijlage voor de deelnemers). Wetenschappers gaven aan dat er naar hun mening veel steun is voor de verzorgingsstaat, met name voor de regelingen waar de wederkerigheid sterk is. Dat wil zeggen: je moet er als burger iets voor doen om in aanmerking te komen voor de regeling. Daarbij is het wel belangrijk om duidelijk te communiceren over de rechten en de plichten.

'Wederkerigheid is belangrijk voor het draagvlak van sociale voorzieningen.' Romke van der Veen, hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Een andere belangrijke conclusie is dat sociale voorzieningen en regelingen zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk moeten zijn. Dat klinkt wellicht als een open deur, maar bij het vorm geven aan moderne volksverzekeringen kunnen we maar beter een knoop in onze zakdoek leggen om dit punt niet uit het oog te verliezen.

Vergrijzing hoeft geen drama te zijn

Tijdens de Maatschappelijke Ronde Tafel Dialoog kwam naast de behoefte aan transparantie de duurzame arbeidsparticipatie aan de orde. Uiteraard is dit in de huidige AOW-discussie een zeer actueel punt. Door goed onderwijs en bijvoorbeeld een 'knipkaart' voor een leven lang leren kunnen mensen langer werken, in werk dat bij hun ontwikkeling en levensfase past. Als je van tevoren maatregelen neemt hoeft vergrijzing geen drama te zijn, geven bestuurders uit het maatschappelijke veld ons mee. De Beleidstafel waarschuwt ons dat met het op de schop nemen van de sociale zekerheid zowel de eenvoud als de solidariteit onder druk kunnen komen te staan. En juist die elementen, zo bleek tijdens de Wetenschapstafel, vinden burgers belangrijk. Een interessante vraag in dat kader is hoe de overheid solidariteit vooral kan stimuleren, anders dan die alleen verplichtend op te leggen.

'De behoeften van de burger zouden het uitgangspunt moeten zijn bij alle beleidsvorming. Ik zou graag evidence based beleid willen zien, zeker als het gaat om langetermijnontwikkelingen als de sociale zekerheid.' Alex Brenninkmeijer, Nationale Ombudsman

Zorg voor elkaar vormgeven

We hebben voor de SVB Conferentie 2009 geen eenvoudig thema gekozen, daar ben ik me van bewust. Maar de AOW- en AWBZ-discussie toont wel aan dat we nú grondig moeten nadenken over de toekomst van onze volksverzekeringen.

Ik ben ervan overtuigd dat deze conferentie hieraan een zinvolle bijdrage levert. Zodat we als samenleving kunnen kiezen hoe we onze zorg voor elkaar vormgeven.

Erry Stoové
Voorzitter Raad van Bestuur
Sociale Verzekeringsbank

'Laat mensen voor elkaar zorgen en beloon dat. Vraag wat ze willen en ondersteunen daarin.' Hans van der Wielen, lector
Cordaan Academie

ONDER ZOEKEN







Van links naar rechts: onderzoekers Robert Olieman, Maaïke Sol-Bronk, Paolo Covelli, Marjolein van Everdingen, Lambrecht van Eckelen en Hasse Vleeming.

onderzoeken

>02

TRENDS EN HET VORM GEVEN AAN EEN MODERNE
SOCIALE ZEKERHEID

COMPLEXITEIT EN SOLIDARITEIT

Niemand kan in de toekomst kijken, maar door trends te signaleren is het wel mogelijk de toekomst te verkennen. Samen met anderen deden onderzoekers drs. Robert Olieman en drs. Hasse Vleeming van de Sociale Verzekeringsbank een literatuurstudie naar de trends die van invloed zijn op het sociale zekerheidsstelsel in Nederland.

Basisverzekeringen

In hun onderzoeksrapport bespreken de onderzoekers de invloed van demografische, maatschappelijke en economische trends op sociale zekerheid. In alle trends is terug te zien dat de Nederlandse maatschappij ingewikkelder is geworden, met een grotere variëteit aan leefvormen en taakverdelingen.

De volksverzekeringen zijn daarentegen niet ingrijpend veranderd. Het is overigens nog maar de vraag of dit erg is. Vleeming: 'Een ingewikkelde maatschappij lijkt te vragen om ingewikkelde oplossingen, maatwerk voor elk specifiek geval. Toch blijkt de behoefte aan basisverzekeringen die voor iedereen hetzelfde zijn, juist nu groter dan ooit. Mensen willen weten waar ze aan toe zijn, ongeacht hun situatie.'

'EEN INGEWIKKELDE
MAATSCHAPPIJ VRAAGT
PARADOXAAL GENOEG OM EEN
EENVOUDIG EN OVERZICHTELIJK
SOCIAAL BELEID'

Arbeidsparticipatie

De persoonlijke situatie van mensen is de laatste decennia erg veranderd. Het onderzoek geeft hiervan een mooi overzicht. Zo is in de economische trends te zien dat de arbeidsparticipatie sinds 1980 is toegenomen. Dat komt onder meer doordat het sociale beleid verschoven is van nazorg naar voorzorg. In plaats van een inkomen te garanderen als gevolg van verlies aan inkomen door ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, ligt de

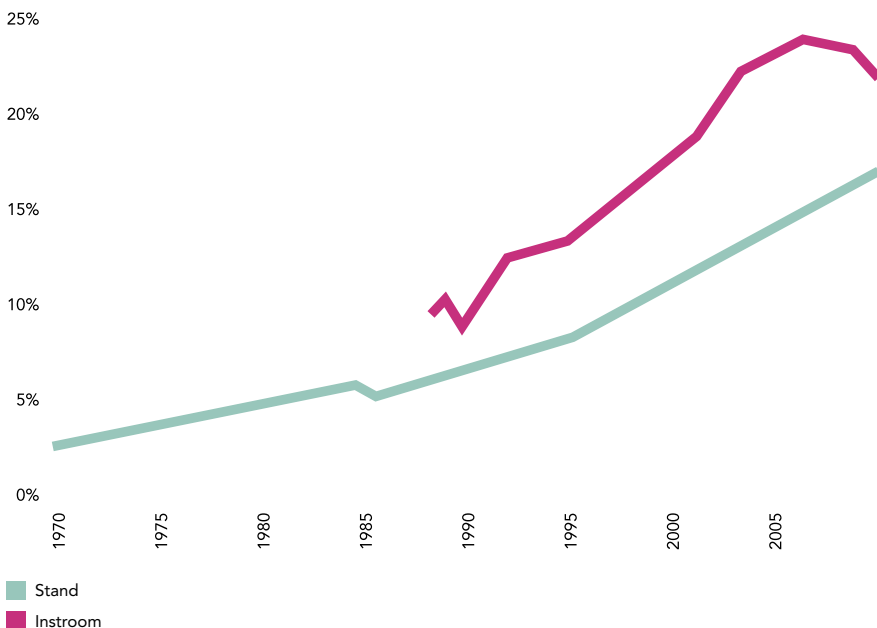
nadruk nu veel meer op het voorkómen van uitkeringsafhankelijkheid. Re-integratie speelt een belangrijke rol. Maar ook meer laagopgeleiden, ouderen, vrouwen en allochtonen hebben de arbeidsmarkt betreden.

AOW

Over de AOW worden twee belangrijke discussies gevoerd: de pensioenleeftijd en de onvolledige AOW-opbouw. Dat steeds meer mensen moeten werken om de sociale zekerheid betaalbaar te houden, is terug te zien in de actuele discussie over verhoging van de AOW-leeftijd. Uit het demografische hoofdstuk van het onderzoek blijkt immers glashelder dat het aantal ouderen in Nederland is toegenomen en de komende tijd nog verder zal toenemen. Ook het aantal allochtone ouderen, door immigratie uit het verleden, is gestegen. Toenemende migratiebewegingen is het onderwerp van de tweede discussie. Steeds

meer ouderen ontvangen door de opbouw-systematiek van de AOW een lagere uitkering dan mensen die hun hele leven in Nederland gewoond en gewerkt hebben. Om toch op een sociaal minimum uit te komen, kunnen zij een Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (WWB65+) aanvragen. 'Dit vergt extra inspanningen van de burger en van de overheid', legt onderzoeker Vleeming uit. 'En er is veel onwetendheid. Mensen weten niet of en hoe ze in aanmerking kunnen komen voor zo'n aanvullende uitkering. Daar is uiteraard een rol voor de SVB weggelegd, maar voorkomen is beter dan genezen. En dat kan door te kiezen voor eenvoudig en eenduidig beleid.' Maar hoe dan ook, welvaartsongelijkheid tussen ouderen als gevolg van onvolledige AOW-opbouw en beperkt aanvullend pensioen is een trend die zich steeds meer zal manifesteren.

Aandeel AOW-ers met een onvolledig AOW-pensioen (percentage op totaal aantal en percentage op instroom sinds 1987)



Levensverwachting

Meer ouderen betekent automatisch dat de kosten van de AOW toenemen. Daarnaast hebben ouderen een hogere levensverwachting dan een aantal decennia geleden. Dat houdt direct in dat ze vaak langer en meer zorg nodig hebben. Gevolg: de kosten voor de (gezondheids)zorg nemen toe. Overigens blijkt ook dat allochtone ouderen nauwelijks gebruik maken van thuiszorg en verzorgingshuizen en vaker dan autochtonen een beroep doen op hun familie. Een andere demografische trend laat zien dat vrouwen minder en op latere leeftijd kinderen krijgen dan veertig jaar geleden. De afname van het aantal kinderen moet op den duur wel tot problemen leiden bij de betaalbaarheid van de overheidsfinanciën, is de veronderstelling. Toch blijkt dit niet het geval, zo blijkt uit simulaties die door het CPB zijn uitgevoerd. Zij komen tot de conclusie dat meer geboorten uiteindelijk leidt tot een hoger begrotingstekort, omdat individuen over hun gehele levensloop meer profijt hebben van de overheid dan ze aan belastingen en premies afdragen.

Individualisering

In hun studie geven de onderzoekers ook een overzicht van de maatschappelijke trends. De belangrijkste is individualisering. Een breed begrip dat niet in één definitie is te vatten. In Nederland zijn de meest voorkomende vormen van individualisering: detraditionalisering en emancipatie. De band van individuen met traditionele instituten zoals het gezin, de lokale gemeenschap en de kerk neemt af, en het gedrag van mensen wordt steeds minder bepaald door de sociale groep waartoe ze horen. Hierdoor wordt de individuele behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid groter. Dat maakt opvattingen en gedragingen minder voorspelbaar. 'Burgers zijn veranderd', verduidelijkt Olieman. 'Ze zijn beter opgeleid, mondiger, en onafhankelijker. Ze willen verantwoorde-

lijkheid nemen voor hun leven en in vrijheid keuzes maken.' Als gevolg hiervan lijken de levenslopen van burgers steeds minder op elkaar. Hierdoor is de kans op een financieel onzekere positie 'gedemocratiseerd'. Niet alleen burgers uit lagere inkomensklassen kunnen te maken krijgen met armoede, maar ook burgers uit de middenklasse moeten vaker (tijdelijk) rondkomen van het sociaal minimum. Individualisering vraagt van de verzorgingsstaat dat zij zich meer richt op de preventie van problemen. Dit leidt tot meer diversiteit en maatwerk. Het sociaal beleid (zekerheidsstelsel) wordt hierdoor wel complexer en daarmee lastiger uit te voeren.

'MENSEN VINDEN HET PRIMA
ALS DE BUURMAN EEN UITKERING
KRIJGT ALS HIJ ZIJN BAAN VERLIEST,
ALS ZIJ MAAR EVENVEEL KRIJGEN ALS
HEN HETZELFDE OVERKOMT'

Solidariteit

Uit onderzoek blijkt dat er in Nederland een substantieel draagvlak is voor meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid. Het draagvlak is alleen niet eenvormig: er is vooral steun voor de mogelijkheid om het dekkingsniveau van de huidige regelingen te verbeteren. Uit de literatuur blijkt dat er weinig steun is om de collectieve dekking te verlagen, zelfs als daar meer loon of vrije dagen tegenover staan. De veranderende burger wordt het meest recht gedaan door hem een beperkt aantal opties aan te bieden aan de randen van de verzorgingsstatelijke arrangementen. 'Dus iedereen krijgt in dezelfde situatie dezelfde vergoeding', legt onderzoeker Vleeming uit. 'De gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn namelijk voor alle mensen dezelfde. Op zulke momenten wil je zeker zijn van een bepaalde sociale dekking.'

Ook blijkt dat solidariteit het wint van eigen verantwoordelijkheid. Met andere woorden: mensen vinden het prima als de buurman een uitkering krijgt als hij zijn baan verliest, als zij maar evenveel krijgen als hen hetzelfde overkomt.'

Gevolgen

De demografische, maatschappelijke en economische trends die de SVB in dit onderzoek signaleert, hangen uiteraard samen met andere ontwikkelingen. Er is een duidelijke relatie tussen de verschillende trends, het sociale beleid en de uitvoering hiervan. Olieman: 'Het is moeilijk om trend en beleid echt van elkaar te scheiden. Beide beïnvloeden elkaar waardoor een wisselwerking ontstaat. Inzicht in de trends is daarmee essentieel om zinvol te discussiëren over het vorm geven aan de sociale zekerheid en moderne volksverzekeringen.'

De onderzoekers

drs. Hasse Vleeming
drs. Robert Olieman
drs. Paolo Covelli
drs. Lambrecht van Eekelen
mr. drs. Marjolein van Everdingen
Msc Maaïke Sol-Bronk

Wat?

- Welke trends beïnvloeden de sociale zekerheid?
- Bekeken zijn: demografische, maatschappelijke en economische trends.

Hoe?

- Uitgebreid literatuuronderzoek.

Uitkomsten

- Belangrijke trends zijn vergrijzing, migratie, individualisering, internationalisering en een grotere arbeidsparticipatie.
- Vergrijzing heeft grote impact op de betaalbaarheid van sociale zekerheid en zorg.
- Het is moeilijk om trend en beleid te onderscheiden.



Het volledige SVB-onderzoeksrapport 'Trendwatching. Literatuurstudie naar trends die van invloed zijn op de sociale zekerheid in Nederland' is te downloaden op www.svb.nl/conferentie.



PORTRET

'Een grote pot voor ons sociale systeem'

Dagmar (39) en Maarten (40) zijn allebei landschapsarchitect. Hij werkt voor een particulier kantoor. Zij vroeger ook, maar is bij de gemeente gaan werken omdat het daar 'gezinsvriendelijker' is. Dagmar: 'Wel zo prettig als er een kind ziek is of als de oudste vakantie heeft. Het is belangrijk om een werkgever te hebben die snapt dat je niet altijd kunt overwerken. Onze kinderen Felix van drie jaar en Robin van vijf jaar gaan drie dagen per week naar de crèche en de naschoolse opvang. Ik vind dat best veel en ga soms eerder naar huis om er voor de kinderen te zijn. Dan maak ik mijn werk 's avonds af. Of in het weekend.'

Maarten: 'We houden van ons werk én we willen er voor de kinderen zijn. Dat is soms een lastige combinatie. Soms zou ik iets meer ruimte willen voor mezelf om even rustig adem te halen. Wij zouden enorm geholpen zijn met iets meer vrije dagen. Ik zou het redelijk vinden als je af en toe vrij kunt

nemen als je kind ziek is. Als dat nu gebeurt, kost het ons een paar avonden om het werk van de gemiste dag in te halen. Dan zit je op de grens van je kunnen. Ik heb nog nooit gebruik gemaakt van zorg- en ouderschapsverlof. Ik wist niet van het bestaan, maar nu ik het weet ga ik me zeker laten informeren. De overheid zou zich meer moeten bemoeien met het creëren van extra plaatsen in de kinderopvang. In Amsterdam zijn de wachtlijsten lang, je bent alleen maar bezig om alles goed op elkaar af te stemmen. Het zijn zware jaren en natuurlijk maken we het onszelf extra moeilijk omdat we in een fijn koophuis willen wonen en elk jaar op vakantie gaan. In ons uitgavenpatroon rekenen we op de kinderbijslag. Ik vind het wel prettig dat we het krijgen, het gaat tenslotte naar de kinderen. Ik zie ons belastinggeld als een grote pot waar we ons sociale systeem uit betalen. Is wel rechtvaardig, lijkt me.'





Onderzoekers
Marjolein van Everdingen en Nisa Abdoelbasier

onderzoeken

>03

HOE VERHOGEN ANDERE LANDEN DE PENSIOENLEEFTIJD EN HOE TOETST DE RECHTER WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID?

VERANDEREN DOE JE ZO!

Binnen de discussie over sociale zekerheid is het verhogen van de pensioenleeftijd een zeer actueel thema. Niet alleen in Nederland, ook in de landen om ons heen vinden dergelijke discussies plaats. Of zijn al maatregelen getroffen. Onderzoekers mr. drs. Marjolein van Everdingen en mr. Nisa Abdoelbasier van de Sociale Verzekeringsbank onderzochten wat de rechter hierin als goed overgangsrecht beschouwt en hoe de rechter in concrete situaties wet- en regelgeving toetst. Verder brachten zij de invoeringspaden van dertien Europese landen in kaart. Een zinvol traject als je het hebt over de vormgeving van een moderne sociale zekerheid.

Het onderzoek heeft als titel gekregen 'Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd'. Wat was het idee daarachter?

Abdoelbasier: 'Dat maakt de informatie over dit complexe onderwerp toegankelijker. De lezer bij de hand nemen is de manier om dit onderwerp goed in te kaderen.'

Van Everdingen: 'Er is enorm veel informatie over hoe andere landen dit doen. Dat probeer je duidelijk te vertalen. Twee jaar geleden was de titel van de SVB-conferentie 'Over de grens' over migratie en sociale zekerheid. SVB-bestuursvoorzitter Erry Stoové opperde toen een Lonely Planet voor de migrant. Daar dacht ik aan en zo ontstond het idee om van dit onderzoek een reisgids te maken.'

En voor wie is deze reisgids bedoeld?

Van Everdingen: 'Dit is een gids voor beleidsmakers die met de verhoging van de pensioenleeftijd worstelen en deels ook een gids voor burgers hoe verhoging wordt ingevoerd. Je ziet in dit onderzoek dat geen enkel land zo'n grote stap zo snel zet. Op een verjaardagsfeestje moet ik altijd wel een oom of tante van rond de zestig uitleggen dat de kans dat zij na hun 65e moeten doorwerken erg klein is. Die kans is voor dertigers en veertigers veel groter.'

In het onderzoek komt naar voren dat voor sociale zekerheid een eigendomsrecht geldt. Hoe zit dat?

Abdoelbasier: 'Het is een eigendomsrecht omdat je als overheid bepaalde garanties geeft aan

je burgers. Dat kun je niet zomaar afpakken. Als iemand bijvoorbeeld een AOW-uitkering ontvangt en je wijzigt de regels zodat de uitkering vervalt, dan ontnem je iemand zijn eigendom. Daarom toetst de rechter dit aan de hand van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.’

Van Everdingen: ‘Mensen die al een bepaalde uitkering ontvangen, genieten de meeste bescherming. Verlaag je hun uitkering, dan heet dat eigendomsontneming en dat is echt aan voorwaarden gebonden.’

Abdoelbasier: ‘Als je dichter bij de 65-jarige leeftijd bent, is er een bepaald vertrouwen dat je ook daadwerkelijk een AOW-uitkering krijgt op je 65e. De marges voor de overheid om daarop in te grijpen worden dan kleiner.’

‘DANKZIJ DE
EIGENDOMS BESCHERMING VAN HET
EERSTE PROTOCOL HEB JE EEN
GARANTIE DAT EEN UITKERING
NIET ZOMAAR AFGEPAKT
KAN WORDEN’

Zit er nog verschil in eigendomsrecht in verschillende verzekeringen?

Van Everdingen: ‘Bij private verzekeringen – waar je geld inlegt – is er uiteraard sprake van eigendom. Bij sociale verzekeringen ligt het ingewikkelder. Pas sinds de zaak Stec uit 2005 is duidelijk dat er sprake kan zijn van eigendom als uitkeringen uit sociale verzekeringen met belastinggeld worden gefinancierd’ (zie kader hiernaast).

Abdoelbasier: ‘Dat wil niet zeggen dat je immuun bent voor ingrepen in een regeling. Zelfs niet als je bijvoorbeeld een tijd in het buitenland werkt en vrijwillig premie voor de AOW hebt betaald. Dat is anders dan met een private verzekering. In dat geval loop je met

een contract in je hand naar de verzekeraar en zeg je: dit en dit hebben we afgesproken. Zo werkt sociale zekerheid niet. En juist omdat je met de overheid geen contract hebt, is de eigendomsbescherming van het Eerste Protocol zo belangrijk. Dankzij deze bescherming heb je een garantie dat een uitkering niet zomaar afgepakt kan worden.’

In het onderzoeksrapport wordt het perspectief van de rechter geschetst bij het toetsen van hervormingen in de sociale zekerheid. Wat zijn belangrijke afwegingen?

Van Everdingen: ‘De toetsing gaat over de ontneming van eigendom. Als er geen sprake is van eigendomsrecht, dan kan je niets ontnemen worden. Je hebt dan geen bescherming. Het eerste criterium van de toetsing is: is het bij wet geregeld? In de praktijk is het wel duidelijk of dit opgaat. Toch moet je daar ook scherp op letten. Het begrip ‘wet’ in het Frans en Engels – de talen van het Europees Hof – is ruimer dan alleen ‘wet’ in het Nederlands. Een algemeen verbindend voorschrift vanuit de overheid, dus ook lagere regelgeving, wordt bij het Hof als wet gezien.’

Het tweede criterium is dat de doelstelling van de wijziging legitiem is. Wanneer is dat bijvoorbeeld het geval?

Van Everdingen: ‘Dat kunnen budgettaire overwegingen zijn of het wegnemen van discriminatie.’

Abdoelbasier: ‘Andere legitieme doelstellingen zijn onder meer maatschappelijke veranderingen of het wegnemen van een verschil in uitkeringsvoorwaarden. Bij het toetsen van de legitieme doelstelling geeft de rechter aan de staat vrij veel ruimte. Anders zou hij op de stoel van de politicus gaan zitten en dat is niet de bedoeling. Het legitieme doel is een keuze van de staat en daarbij blijft de rechter op afstand.’

EIGENDOMSRECHT GELDT VOOR UITKERING: DE ZAAK STEC

Anna Stec (Verenigd Koninkrijk) kan door rugproblemen niet meer werken. Zij ontvangt daarom vanaf 1990 een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Drie jaar later wordt zij 60 jaar en wordt haar uitkering omgezet in een (lagere) ouderdomsuitkering. Volgens Anna is dit discriminatie naar sekse. Mannen ontvangen namelijk tot hun 65e een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

In de uitspraak van 2005 verklaart het Hof de zaak ontvankelijk. Hij geeft daarbij aan dat het niet uitmaakt of een uitkering door premies of belastingen wordt gefinancierd. Volgens het Hof zou dit een kunstmatig onderscheid zijn. Daarnaast wijst het Hof erop dat tegenwoordig veel mensen afhankelijk zijn van een uitkering. Veel rechtssystemen kennen een afdwingbaar recht op uitkering omdat zij erkennen dat deze mensen behoefte hebben aan zekerheid. Overigens oordeelt het Hof dat de verschillende behandeling van mannen en vrouwen gerechtvaardigd is. Het is geen probleem dat de Engelse regering pas in 1991 is begonnen met het opheffen van deze verschillen.



Het derde criterium is de proportionaliteitstoets. Wat is dit en hoe bepaalt een rechter dat?

Van Everdingen: 'Dit is de lastigste afweging, want de rechter kijkt heel sterk naar de bijzonderheden van het geval. Kijk maar naar het geval Ásmundsson, dat wordt eigenlijk gezien als een juridische witte raaf (zie kader hiernaast). In de praktijk loopt het daar niet op stuk. Het komt zelden voor dat een kleine groep de zware lasten van een hele bezuinigingsoperatie moet dragen.'

Abdoelbasier: 'In dit geval was er een spanning tussen het legitieme doel en de proportionaliteit. Het doel was bezuinigen. Dat hebben ze gedaan door een kleine groep heel hard te pakken en de rest ongemoeid te laten. Dan zegt het Europese Hof: wacht even, dat gaat zo niet. In de proportionaliteitstoets kijkt de rechter erg strikt en weegt hij de legitieme doelstelling af tegen de gevolgen voor dit individuele geval.'

Welke les is te trekken als je wijzigingen in sociale wetgeving door de bril van de rechter bekijkt?

Van Everdingen: 'Probeer het meteen goed te doen, want een reparatiewet maakt het allemaal lastiger. En zet de wijziging ook door als je er eenmaal aan begint.'

Abdoelbasier: 'Ook de motivering is belangrijk: weeg alles goed tegen elkaar af. Als overheid krijg je er later problemen mee als niet goed is doordacht wat de gevolgen in een individueel geval kunnen zijn.'

Van Everdingen: 'En vooral als je ingrijpt in bestaande uitkeringsrechten: maak een goed overgangsrecht. Dat kun je ook zeker zeggen in de huidige AOW-discussie. Doordenk het goed en bekijk de maatregelen ook door de ogen van de rechter. Daar moet ik direct bij zeggen dat de wetgever het al niet slecht doet hoor. Het is vrijwel out of the question dat mensen geraakt worden die nu een uitkering

hebben. Dat geldt ook voor mensen die dicht tegen de pensioenleeftijd aan zitten.'

'DOORDENK DE WIJZIGINGEN IN
SOCIALE WETGEVING GOED EN BEKIJK
DE MAATREGELEN OOK DOOR DE OGEN
VAN DE RECHTER'

Wat viel jullie verder nog op?

Abdoelbasier: 'Ik vind de duur van de uitstelperiode in Turkije opvallend lang: 28 jaar. Dat is dus de periode tussen de beslissing en de daadwerkelijke start van de invoering van de verhoging. De uitstelperiodes in andere landen zijn zeker 10 jaar korter dan in Turkije.'

Van Everdingen: 'Van tevoren heb je in je hoofd een beeld van een bepaald invoeringspad, bijvoorbeeld van een of twee maanden pensioenleeftijdverhoging per jaar, zoals in Duitsland gebeurt. Maar er zijn heel andere scenario's mogelijk. In het Verenigd Koninkrijk is het totale invoeringspad 22 jaar, met daarin twee rustperiodes van acht jaar.'

Wat is in het kort de boodschap van dit onderzoek?

Abdoelbasier: 'Voor de burger hebben we vooral een geruststellende boodschap: de verhoging van de pensioenleeftijd gaat niet van vandaag op morgen in. Wij hebben gezien dat veel landen de pensioenleeftijd geleidelijk verhogen. En uit het huidige AOW-akkoord blijkt dat ook Nederland de tijd neemt om de pensioenleeftijd te verhogen.' Van Everdingen: 'Voor beleidsmakers, bestuurders en politici is de boodschap: ingrijpen in de sociale zekerheid mag, maar als je bestaande uitkeringsgerechtigden raakt, moet je het zorgvuldig doen. Je moet het goed motiveren en zorgen voor een goed overgangsrecht. En als het gaat om een stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd: hou de opties open.'

PROPORTIONALITEIT: HET GEVAL ÁSMUNDSSON

Kjartan Ásmundsson (IJsland) raakt in 1978 tijdens zijn werk als zeeman ernstig gewond en krijgt vanaf die tijd een uitkering wegens volledige arbeidsongeschiktheid. Na bijna twintig jaar wordt zijn uitkering stopgezet als gevolg van een wetswijziging uit 1992. Volgens Kjartan is het stopzetten van zijn uitkering in strijd met het eigendomsrecht.

Volgens het Hof dient de wetswijziging een legitiem doel en zijn de nieuwe uitkeringsvoorwaarden gebaseerd op objectieve criteria. Daarna richt het Hof zich op het feit dat Kjartan tot een kleine groep behoort die het recht op uitkering in het geheel verliest terwijl de uitkering van de meeste gerechtigden niet is verlaagd.

Dit lijkt in tegenspraak met het doel van de wijziging, namelijk het oplossen van de financieringsmoeilijkheden van het pensioenfonds voor zeelieden. Het verschil in behandeling tussen de groep die hun uitkering volledig verliest en de groep die niet is geraakt, suggereert volgens het Hof dat de wetswijziging discriminerend is.

Het Hof oordeelt dat Kjartan een excessieve en disproportionele last draagt die niet door legitieme belangen van de samenleving is te rechtvaardigen. Dit is in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens.



Er zijn heel veel mogelijkheden en verschillende scenario's, kijk maar naar het buitenland.'

De onderzoekers

Mr. drs. Marjolein van Everdingen studeerde in Utrecht een combinatie van economie en rechten. Daarnaast volgde ze in Leuven een multidisciplinaire studie gericht op sociale zekerheid in Europa. Sinds november 2001 werkt ze bij de SVB, en combineert ze met groot genoegen de uitvoeringspraktijk met wetenschappelijke taken.

Mr. Nisa Abdoelbasier studeerde internationaal/europees recht aan de VU in Amsterdam. Tijdens haar studie heeft zij stages gelopen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de rechtbank Amsterdam.

Wat?

- Ook in andere Europese landen is de pensioenleeftijd een issue.
- Op welke manier voeren de verschillende landen een verhoging van de pensioenleeftijd in?
- Hoe toetst de rechter wijzigingen in de sociale zekerheid? Wat ziet de rechter als goed overgangsrecht bij deze wijzigingen?

Hoe?

- Literatuuronderzoek en analyse van gegevens uit twee grote internationale databases.

Uitkomsten

- De verschillende Europese landen hanteren zeer uiteenlopende scenario's en invoeringstermijnen.
- Ook voor sociale zekerheid geldt een eigendomsrecht en de rechter toetst aan de hand hiervan aan drie criteria.
- Ingrijpen in sociale zekerheid mag, maar moet goed worden gemotiveerd en gepaard gaan met goed overgangsrecht.



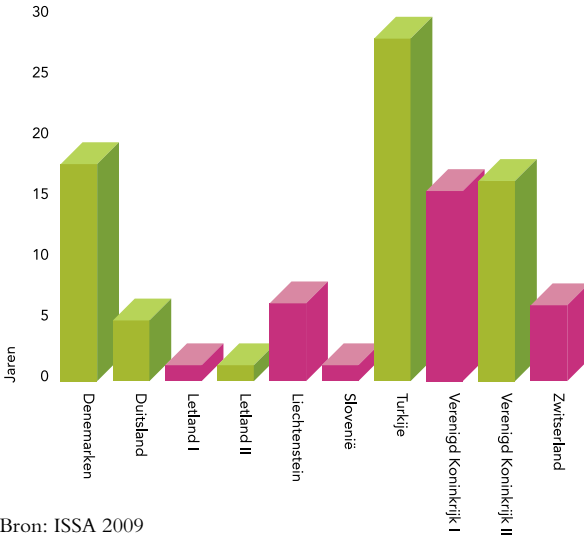
Het volledige SVB-onderzoeksrapport 'Reisgids naar een verhoging van de pensioenleeftijd' is te downloaden op www.svb.nl/conferentie.

Duur van de uitstelperiode

Onderstaande figuur geeft de duur van de uitstelperiode in jaren weer. Deze periode is het verschil tussen:

- het jaar waarin een land beslist om de pensioenleeftijd te verhogen en
- het jaar waarin is gestart met de verhoging van de pensioenleeftijd.

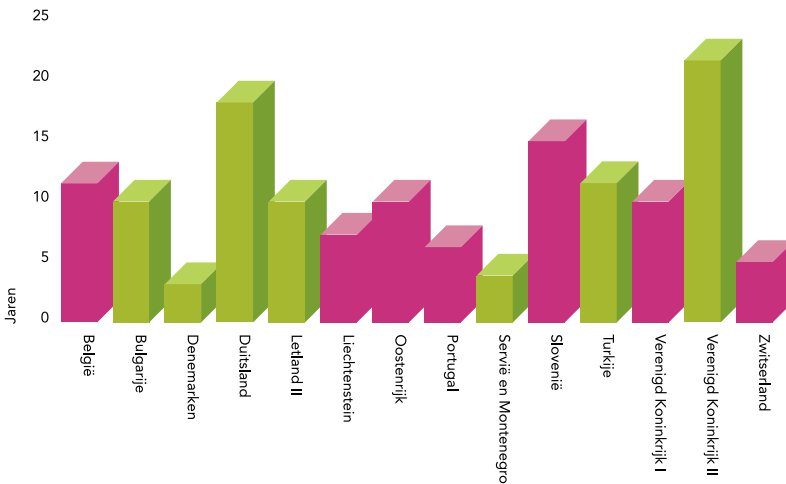
Omdat Letland en het Verenigd Koninkrijk tweemaal de pensioenleeftijd hebben verhoogd, zijn deze landen tweemaal in de grafiek opgenomen. De staven met de roze kleur staan voor verhogingen van de pensioenleeftijd van vrouwen; de groene staven geven de verhogingen van de pensioenleeftijd van mannen en vrouwen weer.



Bron: ISSA 2009

Duur van de overgangsperiode

Veel landen kiezen ervoor om de pensioenleeftijd geleidelijk te verhogen. Dit betekent dat de overgangsperiodes vaak lang kunnen duren. Het Verenigd Koninkrijk kent bijvoorbeeld een lange overgangsperiode van 22 jaar. In Denemarken geldt een kortere periode van slechts 3 jaar. De overgangsperiode van de eerste wijziging in Letland is niet opgenomen in de figuur omdat deze wijziging is onderbroken door de invoering van de tweede wijziging.



Bron: ISSA 2009

PORTRET

'Solidariteit beter verdelen'

Annemarie (50) is antropoloog en werkt als onderzoeker, adviseur en projectmanager in binnen- en buitenland. In het verleden onder meer voor Artsen zonder Grenzen. Ze woont nu twintig jaar alleen. 'Het is ongelooflijk hoeveel alleenstaanden er in een stad als Amsterdam zijn. In het centrum leeft meer dan vijftig procent in een eenpersoonshuishouden. De politiek heeft hier geen oog voor. Het gezin is nog altijd de norm. Heel veel regelingen en tegemoetkomingen van de overheid zijn op gezinnen gericht. Stel: ik word ziek, in mijn situatie kan een vriendin dan geen zorgverlof opnemen om voor mij te zorgen. Dat vind ik raar. Solidariteit is een mooi beginsel, maar het moet een beetje beter verdeeld zijn. Natuurlijk, mensen met kinderen hebben het druk. Ik zie dat bij mijn

zussen en vriendinnen. Die zijn soms jaloers op mijn leven. Echt, ze denken dat ik de hele dag op de bank lig te lezen. Ik heb het óók druk, maar met heel andere dingen. Naast mijn werk is het voor mij van levensbelang om mijn sociale netwerk goed te onderhouden. Daar ben ik totaal afhankelijk van. Ik had laatst een oogoperatie waardoor ik een paar weken thuis zat. Dan moet ik mijn vrienden bellen voor boodschappen. Je voelt op zo'n moment hoe kwetsbaar je bent. Mensen zeggen wel eens: jij zit er warmpjes bij, je hoeft alleen maar voor jezelf te zorgen en met niemand rekening te houden. De keerzijde is dat er ook niemand is die voor mij zorgt. Aan de andere kant is het ook weer zo dat ik wel heel erg geniet van de vrijheid die ik heb.'





onderzoeken

>04

HISTORISCHE ACHTERGROND VAN DE FINANCIERING VAN
VOLKSVERZEKERINGEN

VERANDERENDE FINANCIËLE STROMEN

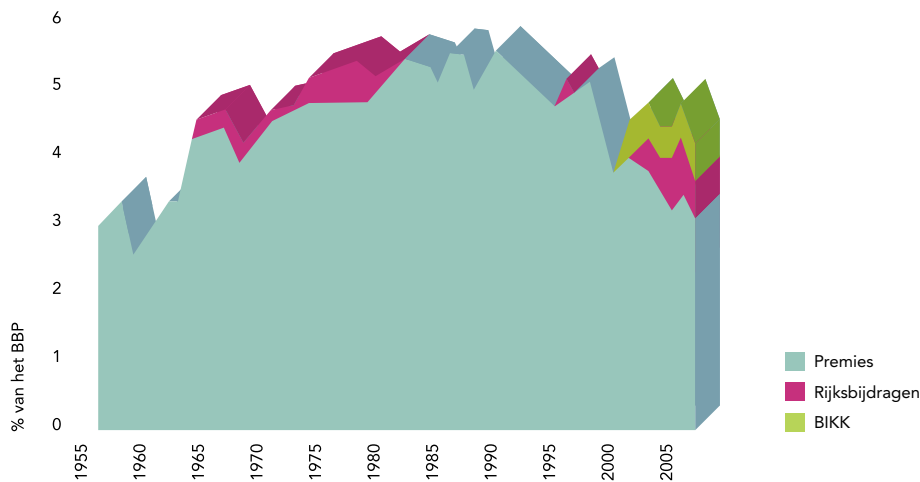
Bij de invoering van de verschillende volksverzekeringen zijn ooit principiële keuzes gemaakt voor de wijze van financiering. Nadien zijn er echter diverse aanpassingen geweest in het financieringsstelsel. Welke afwegingen lagen ten grondslag aan de wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de financiering van de volksverzekeringen? Met deze onderzoeksvraag gingen onderzoekers Msc. Maaïke Sol-Bronk en drs. Hasse Vleeming aan de slag.

Sol en Vleeming van de Sociale Verzekeringbank keken in hun onderzoek naar de vier belangrijkste volksverzekeringen: de Algemene Ouderdomswet (AOW, 1957), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW, 1959, in 1996 omgevormd tot Anw), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW, 1963) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ, 1968). Het credo van geschiedschrijving is dat je pas weet waar je naartoe gaat als je weet waar je vandaan komt. Dat geldt ook voor sociale regelingen. Inzicht in de argumenten en achtergronden van de financiering van deze volksverzekeringen vormt een wezenlijke bijdrage aan een discussie over hervormingen in de toekomst.

‘Voor ons onderzoek hebben we veel informatie gehaald uit de jaarverslagen van de SVB vanaf de jaren vijftig’, vertelt Sol, ‘en voor de AWBZ de jaarverslagen van het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Verder hebben we een aantal handboeken geraadpleegd, zoals van Westerveld, Keuzes van gisteren... Een blauwdruk voor morgen? Honderd jaar sociale-verzekeringpensioenen in de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland.’ Vleeming: ‘Dit boek verwijst ook veel naar Kamerstukken. Op die manier konden we uit deze stukken gericht gegevens over politieke discussies halen.’

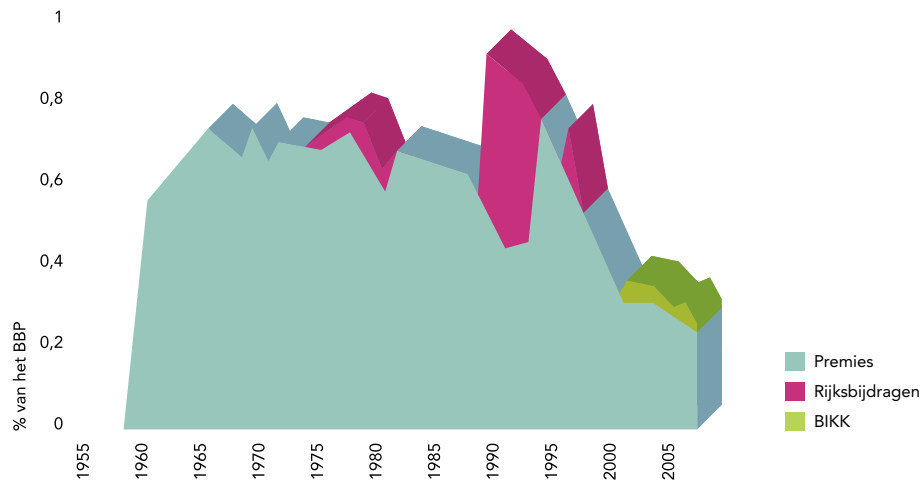
Financieringsvormen

Er zijn vier financieringsvormen voor sociale regelingen: premie-inkomsten, rijksbijdrage,



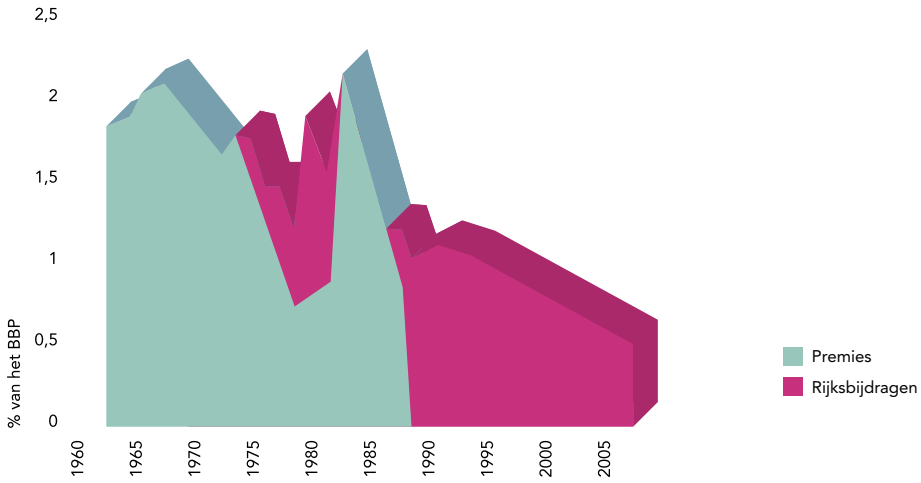
Ontwikkeling AOW baten 1957 - 2008

- 1965 - 1985 ophoging tot sociaal minimum
- 1985 einde rijksbijdrage door bezuinigingen
- 1990 Belastingherziening Oort
- 1997 Premiemaximering
- 2001 - nu compensatie premie-inkomsten (BIKK) en financiering stijging uitkeringslasten (Rijksbijdragen)
- 2001 Belastingherziening



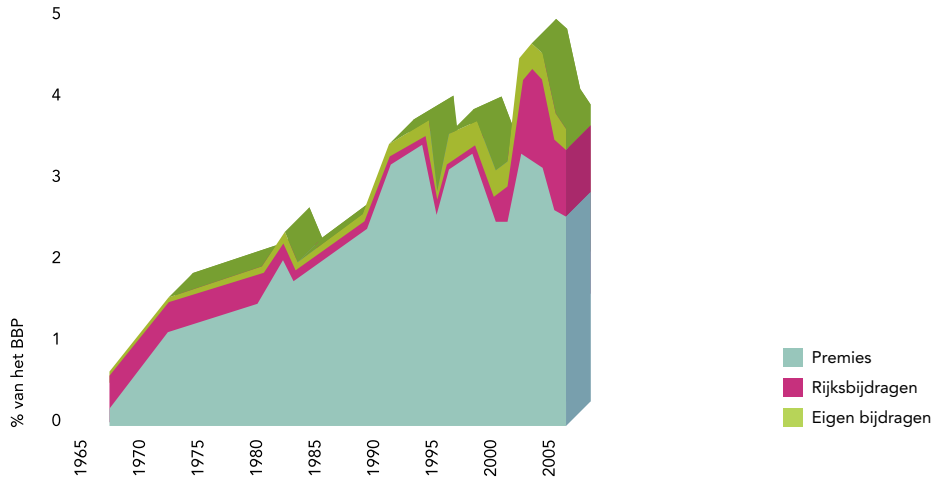
Ontwikkeling AWW/Anw baten 1959 - 2008

- 1990 Belastingherziening Oort
- 1990 - 1993 Compensatie gemiste premie-inkomsten
- 1994 65-plussers worden premieplichtig
- 1996 AWW wordt Anw
- 1996 compensatie vermogentekort
- 2001 - nu compensatie gemiste premie-inkomsten door belastingherziening



Ontwikkeling AKW baten 1963 - 2008

- 1975 - 1982 compensatie stijging uitkeringslasten
- 1980 samenvoeging kinderregelingen
- 1983 gelijkschakeling premiepercentage zelfstandigen met werknemers
- 1989 Rijksbijdragen vervangen premies



Ontwikkeling AWBZ baten 1968 - 2007

- 1980 - 1992 geleidelijke daling rijksbijdragen door bezuinigingen
- 1996 verlaging premiepercentage door overheveling risico's
- 1997 stijging premiepercentage door uitbreiding risico's
- 2001 - nu compensatie gemiste premie-inkomsten door belastingherziening

eigen bijdrage en de BIKK (Bijdragen in de kosten van kortingen). De BIKK is ingesteld met de belastingherziening van 2001 en is een compensatie in de vorm van een rijksbijdrage voor gemiste premie-inkomsten. Eigen bijdragen spelen alleen een rol in de AWBZ en zijn afhankelijk van leeftijd, leefsituatie en inkomen. De belangrijkste financiële stromen zijn premie-inkomsten en rijksbijdragen (of algemene middelen, dat is hetzelfde). Sinds 1990 int de Belastingdienst deze premies samen met de belasting in één bedrag waardoor het onderscheid tussen premie en belasting (waaruit de rijksbijdragen komen) is vervaagd. 'Per saldo komt premie of belasting op hetzelfde neer, je moet het beide betalen', zegt Sol. 'Toch zijn er wel verschillen: premie benadrukt het verzekeringskarakter en de eigen verantwoordelijkheid; financiering uit algemene middelen brengt de solidariteit tot uitdrukking. Bovendien betaalt iedereen mee aan de rijksbijdrage, terwijl dat bij premies niet zo is: 65-plussers betalen geen premie voor de AOW. Bij de invoering van de AOW en AWW is een principiële keuze gemaakt voor een premiestelsel. Een argument was daarbij dat een financiering met rijksbijdragen minder zekerheid biedt dan financiering uit premies. Rijksbijdragen kunnen immers om algemeen budgettaire redenen omlaag gebracht worden.'

'WE HADDEN VERWACHT DAT TUSSEN DE
HOOGTE VAN DE PREMIE EN DE
KOSTEN VAN DE REGELING EEN
STERKERE RELATIE ZOU ZIJN'

Verschuiving

Er is een verschuiving zichtbaar van financiering uit premie-inkomsten naar financiering uit rijksbijdragen. Dat is een trend die dit onderzoek signaleert, vooral bij de AOW en AKW. De AKW wordt sinds 1989 zelfs vol-

ledig uit de algemene middelen gefinancierd. Omdat de AWBZ vanaf de invoering al een substantieel deel rijksbijdrage kende, is in deze regeling de verschuiving minder zichtbaar. Ook bij de AWW/Anw is er nauwelijks sprake van verschuiving naar rijksbijdragen. Omdat er steeds minder mensen in aanmerking komen voor een Anw-uitkering dalen de lasten gestaag en is ook geen behoefte aan extra rijksbijdrage voor deze regeling.

Volksverzekeringen

De AOW, de AWW en de AKW hebben bij de invoering nadrukkelijk het karakter gekregen van een volksverzekering. Zijn dit nu vanuit het oogpunt van de financiering nog wel volksverzekeringen te noemen? 'Als je heel strikt bent', zegt Vleeming, 'betekent een volksverzekering dat je premie betaalt waaruit een uitkering wordt gefinancierd. Volgens die definitie is de term volksverzekeringen wel verwaterd in Nederland.' Maar zo simpel is het natuurlijk niet. 'Een regeling uit algemene middelen kan net zo goed een volksverzekering zijn', vindt Sol. 'De manier van financiering tast het karakter van een sociale regeling niet aan. De AOW wordt voor een steeds groter deel uit rijksbijdragen gefinancierd, terwijl het karakter van de regeling niet veranderd is.' Vleeming: 'Wel opmerkelijk vond ik dat bij de invoering van volksverzekeringen de discussie over het financieringsstelsel heel fundamenteel werd gevoerd en vrijwel direct daarna de discussies hierover meer praktisch van aard werden.'

Fondspositie

Een ander opvallend aspect is dat de vergrijzing tot de jaren tachtig maar een beperkte rol speelde in de discussies over de financiering van de AOW. Bij de invoering van de AOW was echter al bekend dat het gekozen omslagstelsel gevoelig is voor vergrijzing. Daadwerkelijke maatregelen in verband met de

vergrijzing zijn eigenlijk pas genomen bij de premiemaximering in 1997. ‘Ook wordt niet altijd gekeken naar de fondspositie van een regeling’, zegt Vleeming. ‘Zo is het premiepercentage van de Anw jarenlang gelijk gebleven terwijl het vermogen van het fonds groeide en het aantal uitkeringsgerechtigden terugliep. We hadden verwacht dat tussen de hoogte van de premie en de kosten van de regeling een sterkere relatie zou zijn.’

Opvallend

Wat blijft Sol en Vleeming nu het meeste bij nadat ze dit onderzoek hebben uitgevoerd? ‘Ik had verwacht’, aldus Sol, ‘dat bij de wijzigingen in de financiering van sociale regelingen principiële keuzes een blijvend grote rol zouden spelen.’ Vleeming: ‘De wijzigingen zijn niet fundamenteel van aard, maar lijken veel meer ingegeven door inkomenspolitiek en soms door de behoefte tot belastingvereenvoudiging.’ Dat bewijst direct de waarde van dit onderzoek waarin in vogelvlucht de

financiering van vier sociale regelingen is bekeken. Want alleen door die afstand te nemen is deze conclusie te trekken. En is het mogelijk bij discussies over de toekomst van sociale regelingen hierop alert te zijn.

De onderzoekers

Msc. Maaïke Sol-Bronk studeerde van 2002–2007 economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Ze is afgestudeerd in accountancy en werkt sinds begin 2008 bij de SVB. ‘Ik vind de SVB een heel interessante organisatie omdat iedereen met deze brede sociale regelingen te maken kan krijgen.’

Drs. Hasse Vleeming studeerde van 1999 tot 2004 algemene economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij werkt sinds 2005 bij de SVB. ‘Op een ministerie ben je puur met beleid bezig, de meesten bij de SVB vooral met de uitvoering; onze afdeling Informatievoorziening & Onderzoek zit daar een beetje tussenin.’

Wat?

- Wat waren de principiële keuzes in financiering bij de invoering van een regeling?
- Welke afwegingen speelde bij wijzigingen in de financiering een rol?
- Er is gekeken naar vier volksverzekeringen: AOW, AWW/Anw, AKW en AWBZ

Hoe?

- Uitgebreid literatuuronderzoek.

Uitkomsten

- Verschuiving zichtbaar van financiering uit premies naar financiering uit rijksbijdragen.
- Bij wijzigingen spelen eerdere fundamentele keuzes een veel kleinere rol.
- Invloed vergrijzing was bekend, maar pas eind jaren negentig leidde dit tot maatregelen.



Het volledige SVB-onderzoeksrapport ‘Premies, rijksbijdragen en BIKK. Een literatuurstudie naar de historische ontwikkeling van financiële stromen in de volksverzekeringen’ is te downloaden op www.svb.nl/conferentie.

PORTRET

'Meer flexibiliteit voor zelfstandigen'

Jorien (44) werkt als art-director voor films, tv-series en commercials. Sinds drie jaar is ze ZZP'er. 'Als zelfstandige voel ik me vrijer. Na een intensieve productie vind ik het lekker om daarna een maand niet te werken. Maar het is wel een onzeker bestaan. De afgelopen maanden had ik even geen werk ... dan gaat mijn opgebouwde buffertje er wel heel hard doorheen. Vroeger liet ik me verlonen. Daardoor had ik na een opdracht in elk geval kortstondig recht op ww. Toch wil ik liever geen uitkering. Dat is niet stoer. Ik ben dus voor mezelf begonnen. Zonder vangnet. Ik kan redelijk goed omgaan met de onzekerheid en ik zie mezelf niet elke dag van negen tot vijf op een kantoor zitten.

Als ik morgen onder een auto kom en een tijd niet kan werken, heb ik een groot pro-

bleem. Ik heb geen arbeidsongeschiktheidsverzekering. Die kan ik niet betalen. Als er een speciaal fonds zou zijn waar ik eenmalig een bedrag op kon storten, zou ik dat zeker doen. Zoiets is er helaas niet. Uiteindelijk is er wel bijstand, maar dat is ingewikkeld, zeker als je een maand later wél weer werk hebt. Moet je dan niet eerst al je geld opmaken? De regelingen van de overheid zouden makkelijker en flexibeler moeten zijn. Hoe ik mijn pensioen geregeld heb, weet ik niet precies. Ik bouw wel iets op, maar hoeveel ik uitgekeerd krijg en of ik daar tegen die tijd van rond kan komen, geen idee. Heel veel mensen uit mijn omgeving hebben niets geregeld. Het hoort bij het leven. Ik ben geneigd om te denken: het zal wel goed komen.'





Maaïke Sol-Bronk, Marjolein van Everdingen en Manon van der Ent-Eltink tonen hun kaartenbak van bijzondere uitkeringen

onderzoeken

>05

ONTDEKKINGSREIS LANGS DE BIJZONDERE REGELINGEN IN HET
BUITENLAND

PARADIJSVOGELS ONDER DE UITKERINGEN

Onderzoekers drs. Manon van der Ent-Eltink en Msc. Maaïke Sol-Bronk maakten samen met drs. Marjolein van Everdingen een ontdekkingsreis voor de Sociale Verzekeringsbank: ze doken in internationale databases, op zoek naar bijzondere uitkeringen in het buitenland. Ze vonden een rijk geschakeerd palet aan regelingen uit alle uithoeken van de wereld. Die regelingen vertellen heel wat over het land waar ze zijn ingevoerd. Over de paradijsvogels onder de uitkeringen wereldwijd. En wat leren die over het Nederlandse stelsel?

Een vergelijking met Nederland is het niet', vertellen Sol en Van der Ent. 'Meer beschrijvend, een inventarisatie van uitkeringen die we hier in Nederland juist niet kennen. We stonden er nogal van te kijken hoeveel regelingen we in het buitenland aantreffen.' Gedeelde noemer is dat alle uitkeringen gekoppeld zijn aan life events. Bij elk van die life events kent Nederland ook bepaalde regelingen.

De onderzoekers speurden naar regelingen specifiek voor ouderen en voor gezinnen met kinderen. Dit zijn met de AOW en AKW twee grote klantgroepen van de Sociale Verzekeringsbank. Een derde grote groep klanten van de SVB – nabestaanden – is tijdens de

SVB-conferentie van 2008 al uitgebreid aan bod gekomen.

Short People

Sommige regelingen zijn in onze ogen vrij bizar. Zoals de soepele voorwaarden voor kleine mensen om eerder te stoppen met werken (Kirgizië). Zulke regelingen maken je nieuwsgierig naar de achtergronden. Waarom kiest een land voor deze regeling? En waarom mag een balletdanser in het ene land wel eerder met pensioen en in het andere land niet? Bij veel regelingen liggen de achtergronden voor de hand, zoals de uitkering voor mensen die ziek geworden zijn na de kernramp in Tsjernobyl.

Bijna alle regelingen die de onderzoekers inventariseerden, roepen meteen nieuwe vragen op. ‘We hadden best verder willen onderzoeken waarom juist deze regelingen in een behoefte voorzien; bijvoorbeeld de extra toelage voor kinderen die hoog in de bergen wonen. Je kunt wel speculeren over de achtergronden – bijvoorbeeld reiskosten naar school die vanuit het hooggebergte hoger kunnen zijn – maar we hebben niet al die achtergronden kunnen achterhalen. We hebben wel zo goed mogelijk gecontroleerd of de regelingen nog bestaan. En dat was in bijvoorbeeld Vietnam al een hele toer.’

IN AUSTRALIË BESTAAT EEN TEGEMOETKOMING VOOR TELEFOONKOSTEN VOOR OUDEREN. MAAR ZOU MEN DAN OOK CONTROLEREN MET WIE JE VOOR DAT GELD HEBT GEBELD?

Frankrijk heeft een verhuissubsidie voor grote gezinnen. En in Rusland worden moeders aangemoedigd hun zwangerschappen te registreren. ‘Ze krijgen daar acht euro voor’, aldus Sol en Van der Ent. ‘Maar we weten niet hoe die bedragen zich verhouden tot andere kosten en inkomsten. Dus wij kunnen niet zeggen dat die acht euro weinig geld is, of heel veel. We redeneren natuurlijk vanuit ons referentiekader. Om de regelingen op waarde te kunnen schatten, heb je meer informatie over de achtergronden nodig.’

Sturend en steunend

Vanaf een grote afstand bezien zijn er twee soorten regelingen: de sturende en de steunende. Sturende regelingen zijn geldelijke bijdragen die afhankelijk zijn gesteld van wenselijk gedrag: laat je kind inenten en je krijgt die uitkering. In feite zijn ze bedoeld om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Voor steunende maatregelen is geen gedragsverandering nodig: bijvoorbeeld de subsidie voor ouders die een meerling krijgen. Sol: ‘Die bestaat in meerdere landen. In Nederland is zo’n regeling er niet.’ Maar dat betekent niet automatisch dat Nederland hier zaken laat liggen, zeggen de onderzoekers. ‘Onze internationale quickscan levert geen basis voor zo’n uitspraak. Het kan wel interessant zijn om een grondiger vergelijking met andere landen te maken.’

In het Verenigd Koninkrijk wordt geld gegeven aan zwangere vrouwen, zodat die gezond en vers eten kunnen kopen. ‘Dit is te karakteriseren als een steunende maatregel en niet een sturende’, zegt Van der Ent. ‘Men controleert immers niet of die mensen hun geld ook daadwerkelijk daaraan uitgeven. Zo’n uitkering is dan een goed initiatief, maar of het beoogde doel wordt bereikt is de vraag. Het lijkt ons moeilijk om te controleren of het geld ook echt daaraan besteed wordt.’ In El Salvador en Mexico doet men dat anders. Daar krijgen moeders een geboortepakket van de overheid: subsidie in natura. Feitelijk is dit een sturende maatregel zonder dat controle achteraf nodig is.

Sturende regelingen zijn er vooral voor gezinnen met kinderen. Uitkeringen voor ouderen zijn vaker bedoeld als ondersteuning. Sol: ‘Overheden vinden het blijkbaar niet zo nodig meer om oudere mensen een kant op de sturen.’

Afgebakende doelgroepen

Sturend of steunend, opvallend is dat veel regelingen gericht zijn op een heel specifiek afgebakende doelgroep of heel specifieke kosten. Wat te denken van de verlofregeling in Portugal voor grootouders bij de geboorte van hun kleinkind. Deze regeling geldt echter alleen als de vader of moeder van het kind

jonger is dan zestien jaar en nog thuis woont. Deze tienerouders zijn grotendeels aange-
wezen op de steun van hun ouders. Of de
startersuitkering voor jongeren in Estland die
op zichzelf gaan wonen en daarvoor in een
pleeggezin of zorginstelling verbleven? Met
name Polen heeft veel regelingen gericht op
schoolgaande kinderen. Zo is er een jaarlijkse
uitkering aan het begin van het schooljaar,
een toeslag voor de reis- of verblijfskosten van
kinderen die ver van school wonen en is er
een schooltoeslag voor gehandicapte kinderen.

‘STURENDE REGELINGEN ZIJN ER
VOORAL VOOR GEZINNEN MET
KINDEREN. UITKERINGEN VOOR
OUDEREN ZIJN VAKER BEDOELD ALS
ONDERSTEUNING’

Niet alleen voor gezinnen met kinderen,
maar ook voor ouderen zijn regelingen vaak
gericht op heel specifieke doelgroepen. Neem
bijvoorbeeld het hogere ouderdomspensioen
voor blinden in Mauritius of de mogelijkheid
in veel landen voor vrouwen die een bepaald
aantal kinderen hebben opgevoed om eerder
met pensioen te gaan. Een voorbeeld van een
vergoeding voor specifieke kosten is de tege-
moetkoming in de kosten van verwarming die
in het Verenigd Koninkrijk aan ouderen kan
worden gegeven.

Dit ‘targeten’ van regelingen is een trend met
voordelen en nadelen, vinden Sol en Van der
Ent. ‘Voordeel van targeten is dat je maatwerk
levert’, zegt Sol. ‘Een nadeel is dat zekerheid
op lange termijn niet is gegarandeerd. Want de
maatwerkregelingen zijn volgens een Ame-
rikaans onderzoek dat we hebben gevonden,
vaak aan politieke verandering onderhevig: er
is weinig draagvlak voor het in stand houden
van die regelingen. De zekerheid die van deze

regelingen lijkt uit te gaan, is dan in wezen
een schijnzekerheid. De toekomst zal moeten
uitwijzen of de bijzondere regelingen die wij
hebben gevonden, bestendig zijn. Het zou
interessant zijn om over tien of twintig jaar
nog eens te kijken welke bijzondere uitkerin-
gen er dan zijn. Mogelijk vind je dan een heel
ander overzicht van bijzondere uitkeringen in
andere landen.’

Bedankje

‘In sommige landen’, vervolgt Van der Ent,
‘zien we dat er extra toelages of soepeler
voorwaarden bestaan als dank voor bewezen
diensten. Bijvoorbeeld voor militairen die uit
dienst treden. Of werknemers die een medaille
van verdienste – na veel jaren bij dezelfde
werkgever – hebben gekregen (Madagaskar).
Ambtenaren en politieagenten (in Rusland)
kunnen ook een extraatje tegemoet zien. En
in Uganda mag je als voltijdwerker eerder met
pensioen.’

Wie terugkomt van een verre reis ziet zijn
eigen land anders. Ook Sol en Van der Ent zijn
wijzer geworden over het Nederlandse stelsel.
Sol: ‘We hebben het eigenlijk goed geregeld,
als het gaat om garanties op een sociaal vang-
net bij bepaalde risico’s die iedereen kunnen
overkomen. In allerlei landen zien we dat er
sociale zekerheid is voor bepaalde doelgroep-
en, zoals werknemers, ambtenaren, militairen,
of boeren. Hier is dat niet zo, iedereen kan
rekenen op een brede basisvoorziening voor
een aantal risico’s in het leven. En dat is voor
veel mensen erg prettig. Maar we zien ook
dat er in Nederland relatief weinig gereageerd
wordt op trends als vergrijzing en ontgroen-
ing. In andere landen worden babybonussen
ingevoerd omdat men ziet dat de bevolking
krimpt. In Nederland doen we daar niet of
nauwelijks aan.’

Nederlandse exoot

Een bijzondere Nederlandse regeling was de boekengeldregeling. Van der Ent: 'We vinden in het buitenland wel dat ouders aan het begin van het schooljaar een toelage krijgen, maar zo specifiek gericht op boeken hebben we niet gevonden. Een andere regeling voor een specifieke doelgroep in Nederland is het mantelzorgcompliment, een blijk van waardering voor mensen die zorgbehoevenden ondersteunen. Regelingen voor zorgbehoevenden en hun verzorgers bestaan overigens ook in diverse andere landen.'

Discussie

'Wat ons onderzoek bijdraagt aan de discussie over de sociale zekerheid van de toekomst?' vraagt Sol. 'We zien dat veel landen aan 'targeting' doen. Er komen afgebakende regelingen, gericht op speciale doelgroepen. Dat heeft het voordeel van maatwerk, maar er zijn onderzoekers die waarschuwen dat de bewuste regelingen ook weer makkelijk

kunnen worden afgeschaft. Dat maakt het moeilijker om op het voortbestaan van deze regelingen te vertrouwen. Bij de keuze voor heel specifieke regelingen bovenop de brede basisregeling zou dat dan ook wel iets zijn om alert op te blijven.'

De onderzoekers

Drs. Manon van der Ent-Eltink studeerde van 1990-1996 geschiedenis in Nijmegen. Ze studeerde af in economische en sociale geschiedenis. In 2002 startte ze bij de SVB. 'Ik vind mijn werk bij juridische zaken erg afwisselend. Zo heb ik heb me het afgelopen jaar bezig gehouden met de vertegenwoordiging van de SVB bij de rechter en advisering van de uitvoering, maar ook met beleidsvraagstukken.'

Msc. Maaïke Sol-Bronk studeerde van 2002-2007 economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en werkt sinds begin 2008 bij de SVB.

Drs. Marjolein van Everdingen studeerde in Utrecht een combinatie van economie en rechten. Zij werkt sinds november 2001 bij de SVB.

Wat?

- Andere landen kennen soms uitkeringen die in Nederland niet bestaan.
- Welke bijzondere sociale uitkeringen zijn er in het buitenland?
- Bekeken regelingen waren specifiek voor ouderen en gezinnen met kinderen.

Hoe?

- Inventarisatie met behulp van internationale databases van twee organisaties.

Uitkomsten

- Regelingen uit de uithoeken van de wereld vormen een rijk palet.
- Er zijn sturende regelingen (afhankelijk van wenselijk gedrag) en steunende regelingen (geen gedragsverandering nodig).
- Veel regelingen zijn gericht op heel specifieke doelgroepen of kosten (targeting).



Het volledige SVB-onderzoeksrapport 'Blik naar buiten' is te downloaden op www.svb.nl/conferentie.

ZEER BIJZONDERE UITKERINGEN IN ANDERE LANDEN

- een uitkering voor vrouwen die hun zwangerschap laten registreren in Rusland
- een uitkering voor zwangere vrouwen om te stimuleren dat ze gezonder eten in Engeland
- een uitkering voor kinderen die alle voorgeschreven inenting hebben gehad in Australië
- een regeling voor grootouders die bij de geboorte van hun kleinkind onder bepaalde voorwaarden een verlofuitkering ontvangen in Portugal
- een verhuisuitkering voor grote gezinnen die vanwege gezinsuitbreiding moeten verhuizen in Frankrijk
- een hogere kinderbijslaguitkering voor kinderen die in de bergen wonen (Zwitserland) of in het Noordpoolgebied (Noorwegen)
- een uitkering voor kinderen wiens ouder arbeidsongeschikt is geraakt als gevolg van de Tsjernobylramp in Azerbeidzjan
- een startersuitkering voor jongeren die op zichzelf gaan wonen en daarvoor in een pleeggezin of zorginstelling verbleven in Estland.



PORTRET

'Het is mooi dat de overheid kan helpen'

Sharmila (20) is net begonnen met haar studie Sociaal Juridische Dienstverlening in Utrecht. Ze woont in Nijmegen, samen met haar moeder en jongere zus. 'Ik denk best veel na over geld. Dat er elke maand genoeg is, is voor mij absoluut niet vanzelfsprekend. Mijn moeder heeft een uitkering vanuit de bijzondere bijstand. Ik help haar regelmatig om uit te zoeken wat we kunnen krijgen. Dat was bijvoorbeeld nodig toen kortgeleden het gasfornuis stuk ging. Gelukkig bewaren we altijd de folders van de gemeente. Ik ontdekte dat er een regeling is voor als er een huishoudelijk apparaat kapot gaat. Na contact met de sociale dienst kwam er iemand bij ons thuis. Om te controleren of het verhaal wel klopte. Of ik daar moeite mee heb? Nee,

ik vind dat juist goed. Als minder mensen misbruik maken van een uitkering, komt er meer geld terecht bij wie het echt nodig heeft. Van mij mogen ze fraude daarom harder aanpakken. Mijn studiekeuze heeft alles te maken met wat ik zelf meemaak. Ik weet zelf hoe fijn het is als iemand je uitlegt waar je recht op hebt. Wat ik in het klein voor m'n moeder doe, wil ik graag in het groot doen voor anderen. Het is goed dat de overheid mensen helpt die dat nodig hebben. Maar ik hoor ook steeds meer over bezuinigingen. Dus of het zo blijft? Over mijn eigen financiële toekomst maak ik me niet zo druk. Ik wil vooral leuk en zinvol werk doen. Als ik ervan kan rondkomen, ben ik tevreden.'





Onderzoekers Robert Olieman en Lambrecht van Eckelen

onderzoeken

>06

ENQUÊTE: NEDERLANDER WIL MEER TRANSPARANTIE EN
KEUZEMOGELIJKHEDEN

BEHOEFTE AAN INZICHT

De Sociale Verzekeringsbank doet regelmatig gericht onderzoek naar diverse aspecten van de sociale zekerheid. Sinds de SVB een jaarlijkse conferentie organiseert rond een thema vindt ook in dat kader onderzoek plaats onder de Nederlandse bevolking. De meeste thema's hebben een duidelijke link met een specifieke doelgroep, zoals in 2008 de nabestaanden. Een algemeen, breed onderzoek naar de mening van Nederlanders over het sociale zekerheidsstelsel is voor de SVB uitzonderlijk. In juli dit jaar werd dit onderzoek via een internetpanel afgenomen. Het accent lag op de financiering van regelingen en gaf daarmee ook zicht op de solidariteitsbeleving onder de Nederlandse bevolking. Daarnaast kregen de panelleden vooral vragen voorgelegd over kwesties die de relatie tussen arbeid en zorg betreffen.

Door de breedte van het onderzoek kwamen op verschillende onderdelen verrassende antwoorden naar boven, ook voor SVB-onderzoekers drs. Robert Olieman en drs. Lambrecht van Eekelen. Zo blijken Nederlanders voorstander van een regeling voor mantelzorgers die de inkomensachteruitgang compenseert wanneer zij door de zorg voor naasten tijdelijk minder kunnen werken. Zo'n regeling is er nog niet. Als blijk van waardering verstrekt de overheid wel het mantelzorgcompliment van 250 euro per jaar, een regeling die de SVB uitvoert voor naar

verwachting zo'n 130.000 mantelzorgers over 2009.

Nederlanders vinden daarnaast dat kosten die in verband staan met bewuste eigen keuzen, zoals kinderopvang bij het krijgen van kinderen, primair door de persoon zelf moet worden gedragen. Anderzijds moet het sociale vangnet vooral dienen voor situaties waarin mensen iets overkomt, zoals een ongeluk of een zieke ouder waarvoor gezorgd moet worden. In dat geval vindt men dat die kosten vooral door de belastingbetaler moet worden gedragen.

Hebben Nederlanders wel een uitgesproken mening over sociale zekerheid?

Olieman: 'Nee, niet als je dit zo direct aan hen vraagt. Mensen moeten daar even over nadenken. We hebben het onderzoek daarom via een internetpanel laten afnemen, zodat men de tijd heeft om antwoord te geven. Ook hebben we de vraagstelling heel praktisch gehouden.'

Van Eekelen: 'Er zijn bijvoorbeeld heel concrete, simpele situaties voorgelegd, waar mensen zich een goede voorstelling van kunnen maken. Zoals: wie moet de kosten dragen als de oma's oppassen op de kinderen. En expliciet is gevraagd of 'de belastingbetaler' ergens voor moet opdraaien, en refereren we bewust niet aan 'de overheid'. Het zou natuurlijk kunnen dat mensen de vragen anders beantwoorden wanneer men hier langer over kan nadenken. Dan is een dergelijke enquête nauwelijks meer af te nemen, willen we representatieve gegevens hebben van de Nederlandse bevolking.'

'DE REDENERING IS: WAAR JE ZELF
VOOR KIEST, MOET JE ZELF
OOK DE CONSEQUENTIES
AANVAARDEN. GAAT HET OM
SITUATIES DIE JE OVERKÓMEN, DAN
ZIJN MENSEN SOLIDAIR.'

Wat bepaalde de keuze voor de onderzoeksvragen?

Olieman: 'De SVB is een uitvoeringsorganisatie, die rol heeft natuurlijk wel meegespeeld. We moeten er wel iets mee kunnen. Basis van de vragen zijn risico's die mensen lopen tijdens hun leven. Vragen over de relatie tussen arbeid en zorg zijn gesteld omdat dat een nieuw risico is. Anderzijds hebben we de verhoging van de AOW-leeftijd bewust buiten beschouwing gelaten. Dat is nu actueel, maar

het risico 'leeftijd', wijkt te veel af van de andere risico's om als casus voor te leggen die vergelijkbaar is met de andere casussen.'

Van Eekelen: 'Zelf waren we vooral benieuwd naar de mening van de Nederlandse bevolking over de transparantie van de sociale zekerheid. Vinden mensen sociale zekerheid duidelijk en hebben mensen behoefte aan informatie? Uit de antwoorden op de enquête blijkt dat mensen het belangrijk vinden om gerichte informatie te krijgen over financiële gevolgen waar zij in de toekomst mee te maken kunnen krijgen. Zo pleiten we als SVB al langer voor meer inzicht in regelingen, om de burger duidelijkheid te geven waar hij op mag en kan rekenen. De uitkomsten van de enquête onderschrijven de behoefte aan meer inzicht.'

Waarom hebben jullie ZZP'ers en werkgevers mét personeel als één groep meegenomen? Die denken toch heel verschillend over sociale zekerheidsissues?

Olieman: 'Dat blijkt mee te vallen. ZZP'ers kunnen zich goed verplaatsen in de rol van werkgever, ook al hebben ze zelf geen personeel in dienst.'

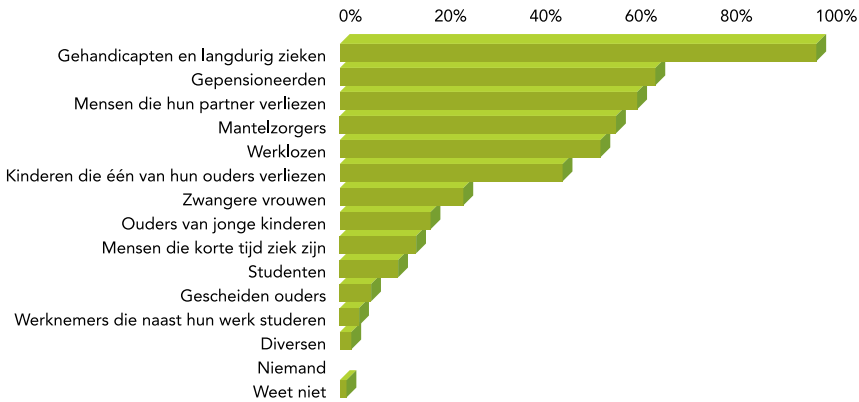
Van Eekelen: 'Als we een onderscheid hadden aangebracht binnen de groep zelfstandigen dan hadden we héél veel mensen moeten interviewen, zo groot is deze groep ook weer niet. Zelfstandigen, zowel met als zonder personeel, blijken meer dan anderen te hechten aan eigen verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden.'

Wat is voor jullie de opvallendste uitkomst?

Van Eekelen: 'Wat ons verraste is de mening over het financieel compenseren van mantelzorgers bij inkomensachteruitgang. De meerderheid van de Nederlanders vindt dat het grootste deel van deze inkomensachteruitgang gecompenseerd zou moeten worden.'

Olieman: 'Daarnaast hebben we een vraag ge-

Welke vijf groepen hebben het meest recht op een uitkering door de overheid?
(N=1644, herwogen naar Nederlandse bevolking)



steld waarbij mensen konden aangeven welke groepen in hun ogen het meest recht hadden op een uitkering. Mantelzorgers eindigden hier op de vierde plaats, nog boven werklozen. Nederlanders vinden dus dat deze mensen niet alleen moeten opdraaien voor de gevolgen van deze keuzen.’

‘VEEL MENSEN HEBBEN MAAR EEN BEPERKT IDEE VAN WIE WELKE REGELING UITVOERT; LAAT DUS MAAR – BIJVOORBEELD OP DE LOONSTROOK – ZIEN HOE HET ZIT, WIE ER ALLEMAAL BIJ BETROKKEN ZIJN EN WAT IETS KOST’

Veel vragen richten zich op de transparantie van de sociale zekerheid. Kennelijk is daar nog een wereld te winnen.

Olieman: ‘Dat blijkt ook wel uit de antwoorden. Veel mensen hebben maar een beperkt idee van wie welke regeling uitvoert. Bovendien zijn de regelingen vaak complex voor mensen. Terwijl mensen tegelijkertijd willen weten wat voor hen de consequenties zijn wanneer ze arbeidsongeschikt worden, wanneer een partner overlijdt of wanneer ze

kinderen krijgen. En dan bij voorkeur op een heldere en eenvoudige manier, zodat ze ook keuzes kunnen maken. De informatiebehoefte is dus groot. Kortom: zicht op zekerheid.

Daar willen we als SVB in voorzien, maar dat kunnen we niet alleen. Samenwerking tussen alle betrokken partijen in de keten is hiervoor nodig.’

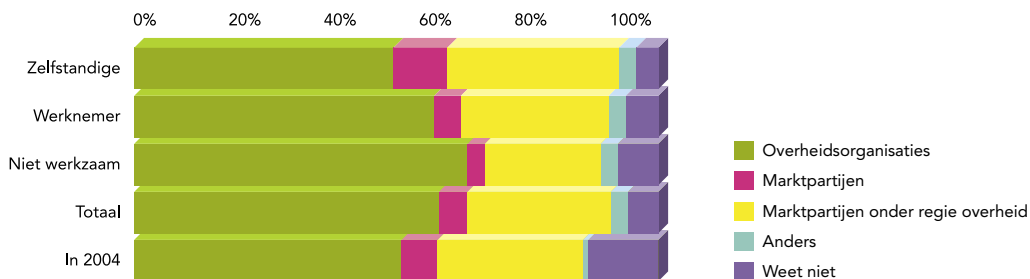
Wat hebben mensen eraan wanneer ze weten van wie ze welke uitkering krijgen en wie wat betaalt?

Olieman: ‘Het draagt in elk geval bij aan het bewustzijn. Je krijgt er ook betere discussies door als je laat zien wat waar naartoe gaat of vandaan komt. Nu is dat bijvoorbeeld op je loonstrook verstopt, je ziet dat je loonbelasting betaalt maar onduidelijk is waarvoor je premies betaalt. Laat maar zien hoe het zit, wie er allemaal – publiek en privaat – bij betrokken zijn en wat iets kost.’

Maakt het mensen uit wie een regeling uitvoert?

Olieman: ‘Kennelijk wel. Vijf jaar geleden gaf ruim de helft van de respondenten aan dat de overheid in hun ogen het beste sociale zekerheidsregelingen kan uitvoeren, nu is

Voorkeur uitvoering sociale zekerheid
(N=1644, herwogen naar Nederlandse bevolking)



dat tweederde. Blijkbaar beseft men, dat de overheid het nog niet zo gek doet. Maar dat is puur speculatief. Het kan ook zijn dat men er in de huidige tijd van recessie gewoon meer vertrouwen in heeft dat de overheid dit voor z'n rekening neemt.'

Of men vindt gewoon dat de dienstverlening door de overheid sterk verbeterd is?

Olieman: 'Dat kan natuurlijk ook. De waaromvraag hebben we in dit onderzoek niet gesteld. Dat willen we wel nader onderzoeken. Iets voor volgend jaar, wanneer het thema 'dienstverlening' centraal staat.'

Zijn er verder nog opvallende uitkomsten?

Van Eekelen: 'Opvallend is dat ouders aangeven dat zijzelf verantwoordelijk zijn voor de kosten van de oppasoma. En dat die oppasoma's zelf zeggen dat zij voor die oppasdiensten eigenlijk niet betaald willen krijgen.'

Olieman: 'Het lijkt erop dat we hier wat zijn doorgesloten. Je kan een tegemoetkoming in de kosten van een oppasoma krijgen, maar betrokkenen zelf vinden dat dus niet zo nodig. Ouders leggen als het gaat om kinderopvang veel meer verantwoordelijkheid bij henzelf. Hier is echt sprake van een accentverschuiving richting bijvoorbeeld een regeling voor

mantelzorgers. De redenering is: waar je zelf voor kiest, moet je zelf ook de consequenties aanvaarden. Gaat het om situaties die je overkómen, dan zijn mensen solidair.'

'ER IS EEN GROEIENDE VRAAG NAAR MEER TRANSPARANTIE ÉN NAAR MEER KEUZEVRIJHEID'

Zijn er meer van deze algemene trends te ontdekken?

Olieman: 'We zien een groeiende vraag naar zowel meer transparantie als naar meer keuzevrijheid. Een werkende 65-plusser wil bijvoorbeeld meer inzicht in gevolgen op het gebied van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, zodat hij of zij beter de afweging kan maken over al dan niet doorwerken na de pensioendatum. En bij keuzevrijheid gaat het over zaken als hoogte en duur van een uitkering. En over het al dan niet gebruik maken van een regeling.'

Je kunt ook denken aan het tijdelijk of geheel afzien van een regeling. Bij de kinderbijslag wordt niet de vraag gesteld of je daar gebruik van wilt maken. Terwijl gezinnen met hoge inkomens

die kinderbijslag misschien niet zo erg nodig hebben.

Olieman: 'Je kunt ervan afzien om kinderbijslag aan te vragen. Maar de vraag wordt inderdaad niet gesteld, en er is ook geen mogelijkheid om te zeggen: hou die kinderbijslag maar even vast tot een later moment. In ons onderzoek hebben we gevraagd of mensen belangstelling hebben om de kinderbijslag in een fonds te steken en te gebruiken voor de studie van de kinderen. Veel mensen hebben hier belangstelling voor.'

Tot slot: zijn er opvallende trends te zien als je naar de verschillende groepen kijkt? Is er verschil tussen hoe mannen en hoe vrouwen tegen sociale zekerheid aankijken, bijvoorbeeld?

Van Eekelen: 'Daar zit zeker verschil in. Vrouwen leggen de rekening eerder bij een

persoon neer, zoals de gebruiker zelf of de werkgever. Mannen kiezen vaker voor een onpersoonlijke vorm van solidariteit, zoals een collectieve verzekering van werkgevers of een overheidsregeling.'

de onderzoekers

Lambrecht van Eekelen studeerde van 1994-2000 economie aan de Vrije Universiteit (VU) Amsterdam. Hij werkt sinds 1999 bij de SVB en studeert daarnaast sinds 2004 sociologie aan de VU. 'Bij de SVB heb je veel vrijheid om jezelf te ontwikkelen en kom je interessante beleidsvragen tegen.'

Drs. Robert Olieman studeerde algemene economie in Rotterdam en werkte daarna elf jaar bij een economisch onderzoeksbureau. Sinds 1999 werkt hij bij de SVB. Hij is onlangs begonnen met zijn promotieonderzoek. 'Als je bij de SVB werkt kun je elke dag over je werk in de krant lezen, omdat je bezig bent met maatschappelijk relevante onderwerpen.'

Wat?

- Hoe denkt de Nederlander over sociale zekerheid?
- Accent lag op de financiering en transparantie van regelingen.
- Verder veel vragen over de relatie zorg en arbeid.

Hoe?

- Enquête onder 1644 Nederlanders via internet-panel.

Uitkomsten

- Als kosten het gevolg zijn van eigen keuzen, vinden mensen vaker dat de persoon zelf moet betalen.
- Mantelzorg staat op de 4e plaats bij groepen waarvan mensen vinden dat deze het meest recht hebben op een uitkering.
- Mensen willen graag gerichte informatie over sociale regelingen.
- Er is steun voor solidariteit en behoefte aan keuzevrijheid.



Het volledige SVB-onderzoeksrapport 'Voelt het volk voor verzekering' is te downloaden op www.svb.nl/conferentie.

PORTRET

'Administratie rond mantelzorg moet en kan simpeler'

Thea (78) is mantelzorger voor haar man die zeven jaar geleden een herseninfarct kreeg. Daardoor was hij van de ene op de andere dag gehandicapt. 'Dat heeft natuurlijk een enorme impact op je leven. De eerste jaren heb ik de zorg helemaal alleen op me genomen, tot ik een burn-out kreeg. Vanaf dat moment kreeg ik ondersteuning van de thuiszorg. Dat zij 's morgens de eerste zorg overnamen, gaf mij veel rust.

Het papierwerk rond de mantelzorg vind ik enorm. Ik krijg brieven van het Centrum indicatiestelling zorg, het Centraal Administratiekantoor voor de eigen bijdrage AWBZ en het Zorgkantoor voor het persoonsgebonden budget. Ik ben daarom erg blij met Marijke, mijn zorgtrajectbegeleidster. Zij helpt me als ik er niet uitkom. Soms begrijp

ik bijvoorbeeld dingen in een brief van het CIZ niet. Ik denk dat de administratie rond de mantelzorg echt simpeler móet en kán. En de informatie erover moet voor ons begrijpelijk zijn geschreven.

Het mantelzorgcompliment vind ik zeker aardig. Het benadrukt het nogal eens onderschatte belang van mantelzorgers. Gelukkig is er laatste jaren meer aandacht voor. Hier in Son hebben we elke maand iets leuks voor de mantelzorgers. Dan is voor opvang gezorgd en gaan we samen ergens heen of we praten met elkaar. Op die manier kun je je situatie meer relativëren en kom je ook een beetje uit je isolement. Want het geïsoleerd raken vind ik het moeilijkste van mantelzorger zijn. Maar zolang ik voor mijn man kan zorgen, wil ik dat graag blijven doen.'



PAPERS



>07

VIER WETENSCHAPPERS GEVEN HUN VISIE

WAT VERSTAAT U ONDER EEN MODERNE VOLKSVERZEKERING?

De Sociale Verzekeringsbank geeft mensen met uiteenlopende achtergronden de mogelijkheid zich in het maatschappelijke debat over onze sociale zekerheid te laten horen. Dat vormde het uitgangspunt om in de aanloop naar de SVB Conferentie 2009 een debatcyclus te organiseren met drie Ronde Tafel Dialogen over het thema 'Uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen'. De keuze voor dit thema sluit goed aan bij onder meer de actuele discussies over (de achtergronden rondom de) verhoging van de AOW-leeftijd. Duidelijk is dat de vraag naar de positie van moderne volksverzekeringen opportuun is en een groot aantal mensen raakt. Tijdens de Ronde Tafel Dialogen gingen achtereenvolgens wetenschappers en belanghebbenden uit het publieke en private domein met elkaar in gesprek over de toekomst van de volksverzekeringen, de uitdagingen voor de uitvoering en de wensen van de burger.

Naar aanleiding van de dialogen zijn vier wetenschappers uitgenodigd hun gedachten te verwoorden in een paper:

Prof. dr. Kees Goudswaard, Prof. dr. Fieke van der Lecq, Prof. dr. Gijsbert Vonk en Prof. dr. Romke van der Veen.

De SVB legde hen de volgende vraag voor: wat verstaat u onder een moderne volksverzekering? Een op het eerste gezicht simpele vraag, die evenwel een enorme reikwijdte heeft. Iedere wetenschapper kreeg de vrijheid om de vraag vanuit zijn of haar achtergrond en discipline te benaderen en zo in een eigen perspectief te plaatsen.

De SVB publiceert in deze uitgave de bijdragen van de vier wetenschappers. Uit hun verschillende benaderingen blijkt al wel dat er meer dan één oplossingsrichting is om moderne volksverzekeringen vorm te geven. Alleen dat al maakt 'Zicht op zekerheid' een boeiend en buitengewoon relevant thema.



papers

>08

DE TOEKOMST VAN DE VOLKSVERZEKERINGEN

Prof. dr. Kees Goudswaard,
Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid, Universiteit Leiden

Leiden maatschappelijke trends en opvattingen tot belangrijke veranderingen in de volksverzekeringen? Moeten bijvoorbeeld de uitkeringen voor mensen met hogere inkomens wel gelijk zijn aan die van mensen met lagere inkomens? Moet er niet een sterkere relatie worden gelegd met de arbeidsparticipatie? Hebben de volksverzekeringen nog wel betrekking op de relevante doelgroepen en de relevante sociale risico's? Met andere woorden: zal de moderne volksverzekering er anders uitzien dan de oude? Deze vragen staan centraal in de bijdrage van Prof. dr. Kees Goudswaard, hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Goudswaard is algemeen projectleider van het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, voorzitter van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (SER), lid van de SER-commissie AOW-leeftijd en voorzitter van de Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenen.

De volksverzekeringen vormen een typerend en belangrijk onderdeel van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Belangrijkste kenmerk is de universaliteit: de volksverzekeringen zijn er voor iedereen, de uitkeringen zijn in het algemeen ook voor iedereen gelijk, zij het soms gedifferentieerd naar leefvorm. Dat maakt deze regelingen transparant en eenvoudig, ook in de uitvoering. Maar de vraag is of en in hoeverre maatschappelijke trends

en opvattingen zullen leiden tot belangrijke veranderingen in de volksverzekeringen, die de traditionele kenmerken van de volksverzekering kunnen aantasten. In deze bijdrage concentreer ik me op drie vragen rond de moderne volksverzekering:

1. Om welke groepen gaat het?
2. Om welke risico's gaat het?
3. Hoe is de financiering geregeld?

Welke groepen?

Er zijn ontwikkelingen die wijzen in de richting van minder universaliteit, maar er is ook een omgekeerde beweging waar te nemen. In de eerste plaats is er een ontwikkeling die wijst op het afstemmen van sociale zekerheidsregelingen op de arbeidsparticipatie. De SER spreekt over een beweging van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij.¹ Gesteld zou kunnen worden dat daarbij uitkeringen passen die voor (voormalig) werkenden anders zijn dan voor niet-werkenden. Dat wil zeggen: regelingen die meer in lijn zijn met de werknemersverzekeringen. Zo zijn er bijvoorbeeld voorstellen gedaan om de AOW te koppelen aan het arbeidsverleden.² Dit versterkt de participatieprikkel voor in het bijzonder de niet-werkende partner. Doorrekeningen van het Centraal Planbureau laten zien dat een dergelijke op het arbeidsverleden gebaseerde AOW inderdaad sterk positieve effecten heeft op de arbeidsparticipatie. Een arbeidsgerelateerde AOW zou echter, los van de meer praktische kanttekeningen die daarbij kunnen worden geplaatst, een fundamentele afwijking van de basisprincipes van de huidige volksverzekering betekenen. Mensen die – al dan niet tijdelijk – geen baan hebben, bijvoorbeeld vanwege studie of zorg, bouwen geen volledige AOW op. In de kabinetsplannen van oktober 2009 voor de AOW speelt het arbeidsverleden ook een rol, zij het alleen ter bepaling of men het recht heeft om ook in de toekomst te kiezen voor een ingangleeftijd van de AOW van 65 jaar (zie hierna).³ In de tweede plaats kan de universaliteit worden bedreigd door versoeringen, die er toe zouden kunnen leiden dat de hoogte van de uitkering afhankelijk wordt van de hoogte van het inkomen. Hier is een precedent: de AWW is in 1996 vervangen door de Anw, waarbij de kring van verzekerden werd beperkt en de hoogte van de uitkering voor de nabestaande partner afhankelijk werd van de hoogte van

zijn of haar arbeidsinkomen. Lang niet alle nabestaanden hebben sindsdien nog recht op een uitkering.

Er is echter ook een ontwikkeling die wijst in de richting van meer universaliteit, althans binnen de groep werkenden. Het onderscheid tussen werknemer en zzp'er begint langzamerhand te vervagen, terwijl het aantal zzp'ers sterk aan het toenemen is. Er wordt wel gepleit voor betere sociale zekerheid voor zzp'ers. Maar er zijn ook pleidooien gehouden voor meer integrale socialezekerheidsregelingen, waaronder alle werkenden vallen.⁴ Op die manier worden transities tussen werknemerschap en ondernemerschap niet belemmerd. Een recent voorbeeld van de geschetste ontwikkeling betreft de levensloopregeling. Die was tot dusverre alleen bedoeld voor werknemers, maar onder druk van de Tweede Kamer heeft het kabinet besloten de levensloopregeling ook toegankelijk te maken voor zelfstandigen. Het vervagend onderscheid binnen de groep werkenden betekent overigens nog niet zonder meer een beweging in de richting van de volksverzekering oude stijl. In dat verband is het veelzeggend dat de volksverzekering die juist bedoeld was voor alle werkenden, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), in 1998 is afgeschaft.

Welke risico's?

Ouderdom

Er is de laatste jaren erg veel discussie over de AOW, vooral in het licht van de vergrijzing. Een verhoging van de AOW-leeftijd lijkt onvermijdelijk. Koppeling van de AOW-leeftijd aan de hogere levensverwachting leidt – in het licht van de vergrijzing – tot een veel betere houdbaarheid. Ook zal het de arbeidsdeelname van oudere werknemers bevorderen. Maar op zichzelf verandert leeftijdsverhoging niets aan de belangrijkste kenmerken van de AOW als volksverzekering. Dat geldt wel voor voorstellen waarin de AOW wordt

geflexibiliseerd. Flexibilisering betekent dat niet voor iedereen dezelfde uitkering geldt, omdat actuariële aanpassing plaatsvindt bij eerdere of latere opname. Flexibilisering zou een belangrijke aanpassing van de volksverzekering betekenen aan het heterogener worden van de samenleving en aan de wens van meer keuzevrijheid. Maar het zou afbreuk doen aan de universaliteit en de eenvoud. Flexibilisering vormt ook een onderdeel van de recente kabinetsplannen voor verhoging van de AOW-leeftijd.⁵ De AOW-leeftijd wordt in twee stappen verhoogd: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Maar mensen die 42 jaar hebben gewerkt kunnen er voor kiezen om de AOW-uitkering al op 65-jarige leeftijd te laten ingaan.⁶ Dat leidt dan wel tot een actuariële korting op de uitkering van 8%. Voor lagere inkomens is de korting minder, dus de korting is inkomensafhankelijk. Een erg complex systeem dat de basiskenmerken van de AOW aantast. Dat geldt eens te meer voor een afzonderlijke regeling voor de zware beroepen. Het kabinet wil dat mensen in zware beroepen na 30 jaar een aanbod moeten krijgen van hun werkgever voor minder belastend werk. Over de uitvoerbaarheid van dit voornemen bestaan ernstige twijfels. Niet de leeftijdsverhoging als zodanig leidt tot een aantasting van het karakter van de AOW, maar wel de zogenaamde flankerende maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten.

Kinderen

De kinderbijslag (AKW) staat op zichzelf nauwelijks ter discussie. Er zijn pleidooien, ook in de internationale literatuur, om juist meer te investeren in kinderen.⁷ Nederland blijkt internationaal gezien relatief weinig uit te geven aan kinderbijslag.⁸

Het is overigens wel denkbaar dat er – in het kader van de noodzakelijk geachte forse bezuinigingen op collectieve uitgaven – voorstellen komen om de kinderbijslag inkomens-

afhankelijk te maken. Eerder gebeurde dat al met de nabestaandenuitkering. Het in 2009 ingevoerde kindgebonden budget (dat de fiscale kinderkortingen vervangt) kent ook inkomensafhankelijkheid. Voor het overige is het kindgebonden budget in feite niet veel anders dan de kinderbijslag en is het dus vreemd dat er op dit punt twee verschillende systemen naast elkaar worden gebruikt. Een inkomensafhankelijk systeem is gericht en daarmee goedkoper, maar het grote nadeel is dat er een negatieve prikkel op de arbeidsparticipatie van uit gaat. De marginale druk op een inkomens-toename loopt immers op. Bovendien gaat inkomensafhankelijkheid ten koste van de universaliteit.

Nabestaanden

Het nabestaandenrisico zou langzamerhand minder belangrijk kunnen worden, althans voor partners.⁹ Dat heeft te maken met het afstand nemen van het kostwinnersmodel, de trend naar meer economische zelfstandigheid van vrouwen en – daarmee samenhangend – het feit dat er steeds meer tweede inkomens in huishoudens zijn. Voor kinderen ligt dit vanzelfsprekend anders. Zoals hiervoor besproken is de universaliteit al doorbroken met de invoering van de Anw. Nabestaanden die de pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt worden in toenemende mate geacht in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat de trend naar toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen duidelijk zichtbaar is, maar dat de trend naar economische zelfstandigheid van vrouwen nog langzaam gaat.

Bijzondere ziektekosten

De financiële houdbaarheid van de AWBZ komt flink onder druk te staan, als gevolg van een sterke vergrijzingsgevoeligheid. Bij ongewijzigd beleid zal de AWBZ in de toekomst een sterke uitgavengroei laten zien. Het pakket

aan voorzieningen dat onder de AWBZ valt is in de loop der tijd aanzienlijk gegroeid. Er zijn al diverse pleidooien geweest om dat pakket scherper af te bakenen en meer te focussen op de zware, onverzekerbare risico's.¹⁰ De SER bepleit een glasheldere polis en overheveling van de herstelgerichte zorg naar de Zvw en overheveling van de sociale hulp- en dienstverlening naar de Wmo.¹¹ Het kabinet heeft ook al enkele maatregelen in deze richting genomen. Verder lijkt de kans groot dat er een debat gevoerd gaat worden over de vraag welk deel van de langdurige ziektekosten voor ouderen, publiek moet worden gefinancierd en welk deel privaat kan worden gefinancierd, althans door degenen die dat kunnen dragen. In dat verband zou niet alleen het inkomen van ouderen, maar ook het vermogen een grotere rol kunnen gaan spelen. Zo zijn er onder meer door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg opties besproken voor vormen van zorgsparen.¹² Daar zitten overigens wel wat haken en ogen aan vast. Maar hoe dan ook lijkt de kans vrij groot dat we op het punt van de bijzondere ziektekosten een beweging krijgen van de brede universele volksverzekering vandaan.

Nieuwe sociale risico's

Er wordt wel gesproken van nieuwe sociale risico's als het gaat om inkomensverlies bij zorg- of scholingsactiviteiten, al dan niet in combinatie met betaalde arbeid. Er zijn met deze activiteiten maatschappelijke belangen gemoeid, dus er zijn wel argumenten voor een zekere mate van publieke ondersteuning. In het kader van de modernisering verdienen deze nieuwe sociale risico's een plaats in het stelsel van sociale zekerheid. De vraag is of dit eventueel in de vorm van een volksverzekering zou kunnen gebeuren. Er zijn wel pleidooien geweest voor een collectieve zorgverzekering (zorg voor kinderen, mantelzorg).¹³ Het probleem is dat het hier

gaat om risico's die in belangrijke mate beïnvloedbaar zijn (zij het niet altijd).¹⁴ Dat maakt een verzekering minder geschikt, vanwege het morele gevaar dat zich voordoet. Een individueel fonds of spaarregeling waar de overheid ook aan bijdraagt, is in principe een geschikter instrument voor het opvangen van endogene risico's zoals in de sfeer van zorg en scholing. Dit idee zat ook achter de levensloopregeling. De belangstelling voor deze nieuwe regeling is nog beperkt, maar dat kan (mede) verklaard worden door de ongelukkige vormgeving van de levensloopregeling. Een aangepaste levensloopregeling kan aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van het stelsel van sociale zekerheid, gericht op het onderhouden van het menselijk kapitaal.¹⁵

Welke financiering?

Van oudsher heeft de financiering van de volksverzekeringen door middel van premieheffing plaatsgevonden. Dat is echter in steeds mindere mate het geval. De AKW wordt al sinds 1990 uit de algemene middelen gefinancierd. Met andere woorden, er heeft fiscalisering van de premieheffing plaatsgevonden. Als gevolg daarvan wordt de AKW doorgaans niet meer als een volksverzekering gekwalificeerd, maar als een sociale voorziening.

De AOW wordt sinds de premiemaximering in 1997 ook voor een toenemend gedeelte uit de algemene middelen gefinancierd. Dit komt ook door een andere berekeningsgrondslag in het belastingstelsel sinds 2001. Op dit moment geldt dat voor ongeveer een derde deel en dat aandeel zal geleidelijk verder oplopen tot ongeveer de helft in 2038. Door velen is gepleit voor een versnelde fiscalisering van de AOW. Doel daarvan is om ook ouderen – die nu geen AOW-premie betalen – een evenredige bijdrage te laten leveren aan de oplopende kosten van de AOW.¹⁶ Daarmee draagt fiscalisering bij aan de financiële houdbaarheid van de AOW. Het huidige kabinet heeft ook

gekozen voor een vorm van verdere fiscalisering, zij het een gematigde vorm. Voor ouderen vindt nog maar een gedeeltelijke indexatie van de grens van de tweede belastingschijf plaats, waardoor langzamerhand een grotere groep ouderen onder het hogere tarief van de derde belastingschijf valt.

Volgens de SER zou ook fiscalisering van AWBZ en de Anw overwogen moeten worden.¹⁷ Anders dan bij fiscalisering van de AOW maakt dit voor ouderen (die wel premie AWBZ en Anw betalen) niet veel uit. Maar meer in het algemeen leidt fiscalisering tot een breder financieringsdraagvlak (niet alleen meer een heffing in de eerste twee belastingschijven) en tot een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Als de trend naar fiscalisering verder doorzet verdwijnt daarmee een van de laatste 'verzekeringselementen' in de volksverzekeringen. Nu berustte de verzekeringsgedachte toch al grotendeels op fictie. Zo bestaat er in de AOW in principe geen enkele relatie tussen de betaalde premie en het recht op cq de hoogte van de uitkering. Niet het verzekeringsbeginsel, maar het solidariteitsbeginsel ligt ten grondslag aan de volksverzekeringen. Zo gezien is het verder loslaten van de verzekeringsgedachte niet zo bezwaarlijk. Het roept echter wel de vraag op of er in de toekomst nog wel kan worden gesproken van volksverzekeringen. De 'moderne volksverzekering' wordt dus eigenlijk, net als de AKW, gewoon een sociale voorziening.

Noten

¹ Zie SER, Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen, 06/08, Den Haag, 2006.

² Een voorbeeld is het recente voorstel van Groen Links. In dit voorstel is nog wel sprake van omslagfinanciering. Anderen hebben zelfs de optie naar voren geschoven om de eerste en de tweede pensioenpijler te integreren in één kapitaalgedekt systeem; zie C.A. de Kam, S.G. van der Lecq, O.H.C. Sleijpen en O.W. Steenbeek, "Sociale zekerheid: de AOW ziet Abraham", in Jaarboek Overheidsfinanciën 2007, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007, blz. 63-85.

³ Zie de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de AOW aan de Tweede Kamer, dd. 16 oktober 2009.

⁴ Zie F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, Anders denken over zekerheid, ministerie van SZW, Den Haag, 2002.

⁵ Zie de hiervoor genoemde brief van Minister en Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer.

⁶ Omdat het arbeidsverleden nog niet goed is geregistreerd geldt hiervoor een lange overgangperiode. In 2020 zal gelden dat men kan kiezen voor het eerder laten ingaan als er gedurende de 15 daaraan voorafgaande jaren is gewerkt. Dit aantal wordt daarna ieder jaar met één verhoogd.

⁷ Bijvoorbeeld bepleit in G. Esping-Andersen, "Child investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, 15(1), 2008, pp. 19-44; zie ook J. Berghman, S. Klosse en G. Vonk (red.), *Kind en sociale zekerheid*, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen, 2005.

⁸ Zie M.C. Versantvoort en K.P. Goudswaard, "Sociale zekerheid voor kinderen", in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2009, blz. 43-70.

⁹ Zie J.H.M. Donders, "De toekomst van de Nederlandse pensioenen", *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2005, nr.3, blz. 111-118.

¹⁰ Zie L. Bovenberg en R. Gradus, "Duurzame langdurige zorg", *Economisch Statistische Berichten*, 11 juli 2008, blz. 426-428.

¹¹ SER, Advies Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ, 08/03, Den Haag, 2008.

¹² RVZ, Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg, Zoetermeer, 2005.

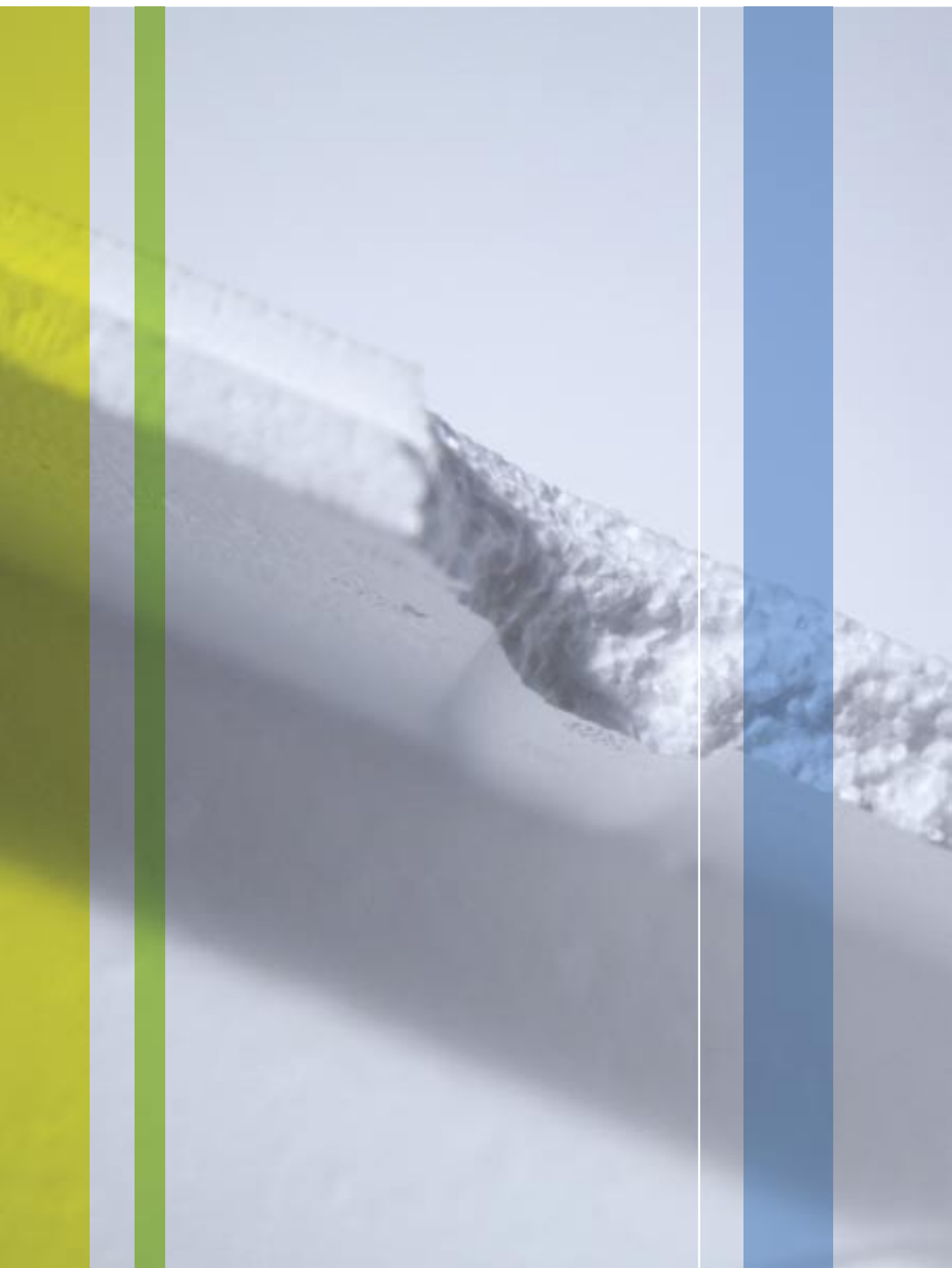
¹³ Bijvoorbeeld in I. Koopmans, De beheersing en verdeling van het zorgrisico, Utrecht, 2007.

¹⁴ De bijdrage van Prof. dr. Van der Lecq in deze uitgave gaat dieper in op externe en endogene of beïnvloedbare risico's.

¹⁵ Zie A.L. Bovenberg, "Balancing work and family life during the life course", *The Economist*, 153 (4), 2005, pp. 399-423 en K.P. Goudswaard en H. Nijboer, "Sociaal sparen als hervormingsoptie", *Economisch Statistische Berichten*, 16 mei 2008, pp. 294-297.

¹⁶ SER, op. cit. 2006, blz. 103.

¹⁷ SER, op. cit. 2006, blz. 88.





papers

>09

VOLKSVERZEKERINGEN UITLEGGEN

Prof. dr. Gijsbert Vonk,
Hoogleraar Socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit

Om te weten hoe de moderne volksverzekeringen eruit moeten gaan zien, is een basaal begrip vereist van wat een volksverzekering in wezen is. Maar ook: op basis van welke uitgangspunten en keuzes zijn onze volksverzekeringen in het leven geroepen? Het zijn vragen die Prof. dr. Gijsbert Vonk in zijn bijdrage aan de orde stelt. Vonk is sinds 2007 hoogleraar Socialezekerheidsrecht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1991 aan de Katholieke Universiteit Brabant op het proefschrift 'De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen in de Europese Gemeenschap'. Van 1993 tot 2007 was hij hoofd van de afdeling Recht en Beleid bij de Sociale Verzekeringsbank. Sinds 1999 is hij daarnaast een dag in de week hoogleraar aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.

In deze korte bijdrage betoog ik dat de volksverzekeringen binnen het gebouw van de sociale zekerheid op een hoog evolutionair plan staan, een laatste trede op de ladder naar het basisinkomen. Ze zijn - in kunsttermen gesproken - niet van Anton Pieck maar van Piet Mondriaan. Omdat de betekenis van dit soort abstracte creaties niet voor iedereen onmiddellijk duidelijk is, is het van belang die uit te leggen en te onderwijzen. In tijden waarin de samenleving en politiek steeds harder 'voor wat, hoort wat' roepen, is dit eens te meer het geval. De Sociale Verzekeringsbank heeft niet

alleen de taak informatie te verstrekken over 'uw recht op AOW/Anw', maar ook over de waarden waarop de volksverzekeringen zijn gebaseerd.

Volksverzekeringen als ideaaltype

Allereerst is van belang de vraag naar de aard van de volksverzekeringen. Volksverzekeringen, wat zijn dat eigenlijk? Deze vraag is niet eens zo gemakkelijk te beantwoorden. Ze zijn geen normatief verschijnsel. Er is geen wet die bepaalt aan welke kenmerken volksverzekeringen moeten voldoen, noch

een rechter die in geval van twijfel over de bepalende kenmerken een knoop moet doorhakken. Bovendien zijn de volksverzekeringen geen statisch gegeven. Als gevolg van interventies van de wetgever zijn ze aan verandering onderhevig. Wat betreft begripsvorming staat men dan voor een keuze. Ofwel de wijzigingen kleuren het begrip volksverzekeringen voortdurend opnieuw in, ofwel we beschouwen die wijzigingen als lelijke barsten in het glazuur, alsof er in het paradijs ooit een perfect prototype was waar sinds de zondeval mee is gesold. De eerste benadering draagt het risico in zich van verwatering, de tweede van mythevorming.

Ik opteer voor de tweede benadering en zal proberen mythevorming te vermijden door hieronder enkele feiten te laten spreken.

De volksverzekeringen zijn tot stand gekomen in de periode tussen 1957 en 1976. We kennen ze als de AOW, de AAW en de AWW. Daarnaast zijn volksverzekeringen in het leven geroepen voor het risico kinderlast (AKW) en bijzondere ziektekosten (AWBZ).

De AWW is in 1996 gewijzigd in de Anw. De AAW is opgegaan in de WAJONG en de WAZ. Maar ook deze laatste wet is alweer ter ziele gegaan. De ZVW uit 2004 is wat betreft de kring van de verzekerden geënt op de AWBZ en zou dus evenzeer als volksverzekering kunnen worden aangeduid, maar dit is in de Nederlandse ordening niet gebruikelijk. Dit is ook niet het geval voor de WAJONG.

De regelingen hebben niet veel gemeenschappelijk, maar in ieder geval komt als hard criterium naar boven dat alle regelingen formeel-juridisch de status hebben van 'verzekering' en uitgaan van een gemeenschappelijke kring van verzekerden. Verzekerd zijn degenen die in Nederland wonen, of degenen die hier

niet wonen maar werken en uit dien hoofde aan loon- of inkomstenbelasting zijn onderworpen. Op dit beginsel zijn uitzonderingen mogelijk, die voor alle wetten op eenvormige wijze zijn geregeld in het KB uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen.

Het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen is overigens dun. Velen hebben daar al op gewezen. Het komt door een gebrek aan equivalentie tussen de betaalde premies en de hoogte van de uitkeringen. Maar toch mag de relevantie van de verzekeringsvorm niet helemaal worden weggepoetst. De keuze voor deze vorm leidt tot premiefinanciering, die zichtbaar maakt dat een deel van heffingen op het inkomen voor de sociale zekerheid bestemd is. Hierin schuilt een van de verschillen met de bijstand die evenzeer de gehele Nederlandse bevolking omvat. Overigens is de premiefinanciering van de AKW al jaren geleden afgeschaft, terwijl voor de AOW een verdergaande fiscalisering op de loer ligt. Het laat zien dat het verzekeringsbeginsel voor de politiek niet heilig is.

Anders dan de bijstand kenden de volksverzekeringen aanvankelijk geen middelentoets. Dit is het grote verschil met de sociale bijstand. De afwezigheid van een middelentoets maakt niet alleen de minvermogenden stakeholders maar alle ingezetenen. De middelentoets heeft echter inmiddels zijn intrede gedaan in de volksverzekeringen. Wat de AOW-toeslag betreft gaat het nog om een bijzondere voorziening die bovendien binnenkort zal verdwijnen. Maar in de Anw geldt een inkomensstoets voor nieuwe gevallen onverkort, met slechts beperkte vrijlatingen. De grens tussen de Anw en de bijstand is daarmee vervaagd, niet doordat de bijstand meer op een volksverzekering is gaan lijken, maar andersom, omdat de Anw is opgeschoven naar de bijstand.

Ondanks alle nuanceringen is het mogelijk om uit de bovenstaande beschrijving een zeker ideaaltype voor de volksverzekering te construeren. Het gaat om ingezetenenverzekeringen, gebaseerd op premiebetaling die niet of slechts in beperkte mate uitgaan van een middelentoets. Wel is duidelijk dat niet alle regelingen volledig voldoen aan dit ideaaltype.

Wat maakt de volksverzekeringen modern?

Volksverzekeringen maken geen onderscheid tussen werknemers, zelfstandigen en niet-actieven. Als je erover nadenkt, is dit zeer vooruitstrevend. Bij andere sociale risico's worden werknemers beter beschermd (met name bij ziekte en arbeidsongeschiktheid). De bevoordeling van werknemers ten opzichte van zelfstandigen is echter achterhaald. De nieuwe kwetsbaren zijn tegenwoordig de zelfstandigen zonder personeel. Daarvan zijn er inmiddels ruim een half miljoen.

Niet-actieven eten ook mee uit de ruif van de volksverzekeringen. Daarmee is niet gezegd dat ze zijn gebaseerd op een recht op luiheid. Waar de één een aantal jaren niet heeft gewerkt in verband met zorgtaken, een ander niet kon werken omdat hij ziek was, heeft een volgende misschien drie jaar zonder te werken in een kraakpand rondgehangen. De volksverzekeringen abstraheren van dergelijke individuele achtergronden. Dit houdt de wetten eenvoudig.

Door de brede basis van de volksverzekeringen moeten de uitkeringen sober blijven. De AOW en de Anw geven niet meer dan het sociaal minimum. Daarmee geven deze wetten het signaal af dat de burger wat betreft het bovenminimale deel van de pensioenvoorziening zelf zijn boontjes moet doppen. In de praktijk worden voor de aanvulling op AOW en Anw pensioenafspraken gemaakt tussen

werkgevers en werknemers. Het signaal dat de overheid slechts beperkt in onze bescherming kan voorzien, zullen we in de toekomst vaker te horen krijgen, met name in de zorg. De stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing leiden ertoe dat er ergens een grens zal moeten worden gesteld aan de omvang van het pakket.

Door hun eenvoud zijn de volksverzekeringen goed uitvoerbaar. Fraude is nauwelijks mogelijk. Ondanks de mogelijkheid van samenwoon- en inkomensfraude scoort de Sociale Verzekeringsbank wat de rechtmatigheid betreft al jaren bijna een tien.

Op weg naar een basisinkomen?

Het kenmerk van een basisinkomen zoals dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd bepleit, is dat het alle burgers een gelijke aanspraak geeft op een minimumuitkering, ongeacht de (professionele) status of inkomenspositie. Mij lijkt altijd dat het stelsel uiteindelijk in een dergelijk basisinkomen zal uitmonden. Niet in een bijstandstelsel, noch in een topzware verzorgingsstaat, maar in een solide, gelijke sociale basis (aangevuld met eigen spaarvormen) ligt ons voorland. Volksverzekeringen kunnen worden beschouwd als een evolutionaire tussenstap naar dit eindpunt. De AOW kan bijvoorbeeld reeds met recht als een basisinkomen voor bejaarden worden gekwalificeerd.

De realiteit is echter dat wijzigingen in ons stelsel het ideaal van het basisinkomen niet dichterbij hebben gebracht. De Anw is inkomensafhankelijk geworden. Het domein van de AOW zal worden verkleind tot 67-plussers. Deze aanpassingen hebben hun eigen achtergrond. Maar er is meer aan de hand. Al vanaf het begin van de jaren tachtig is er sprake van aan een nieuwe oriëntatie op de verhouding tussen de overheid en het individu in

de verzorgingsstaat. Deze verhouding wordt uitdrukkelijker beschouwd als een wederkerige. Uitkeringen mogen de burger niet als gebraden duiven de mond in vliegen. Ze moeten worden verdiend. Voor wat, hoort wat. Dit laat zijn sporen na in de vormgeving van de regelingen. Uitkeringen worden weer meer gekoppeld aan het arbeidsverleden (WW en WIA), werkeisen zijn aangescherpt en sancties opgeschroefd. In dit getij hebben de volksverzekeringen de wind niet mee. Ze behandelen iedereen gelijk, nuanceren niet al naar gelang de arbeidsinzet en abstraheren van de individuele behoefte. Als volksverzekeringen het al moeilijk hebben, dan geldt dit eens te meer voor het perspectief van een basisinkomen. Het is net als bij het drugsbeleid. Iedereen die er echt verstand van heeft, bepleit het vrijgeven van de handel, maar intussen wordt het beleid stapje voor stapje alleen maar strenger.

Het is niet te hopen dat het voor-wat-hoort-wat-denken te grote offers zal vragen van de volksverzekeringen zoals wij die kennen. Een voorbeeld van een verkeerde maatregel zou bijvoorbeeld zijn de hoogte van de AOW te koppelen aan de feitelijke duur van het arbeidsverleden. De beoordeling van verzekeringsperioden wordt een uiterst omslachtige aangelegenheid. Je krijgt het grootste gedoe met allerlei claims van burgers die menen dat rekening moet worden gehouden met hun individuele situatie: studie, ziekte, zwangerschap, arbeidsongeschiktheid, vrijwilligerswerk. Voor iedere situatie weer een andere uitzonderingsregel. Een dergelijke maatregel zou de AOW als volksverzekering om zeep helpen. Het is alsof je na de uitvinding van de auto weer met zijn allen besluit om met paard en wagen te gaan.

Volksverzekeringen zichtbaar maken

Ook volksverzekeringen zijn gebaseerd op een wederkerigheidsrelatie, alleen is deze abstracter vormgegeven. Daarom moeten ze voortdurend worden uitgelegd. Om die reden is het waarschijnlijk niet handig geweest de premiefinanciering van de AKW af te schaffen. Een heffing maakt de solidariteit waarop de regelingen zijn gebaseerd, beter zichtbaar. Het zou om die reden ook mijn voorkeur hebben om ouderen een AOW-solidariteitsbijdrage te laten betalen in plaats de weg in te slaan van een verdergaande algemene fiscalisering van de AOW.

Ook moet meer werk worden gemaakt van het uitdragen van de waarden waarop de volksverzekeringen zijn gebaseerd. De informatie zou zich niet alleen moeten richten op individuele uitkeringsrechten, maar ook op de waarden en doelstellingen van het stelsel als geheel. Een dergelijke complexe boodschap moet worden uitgedragen zonder te vervallen in moralisme of jip-en-janneke-taal. Hier ligt een schone taak weggelegd voor de Sociale Verzekeringsbank. De jaarlijkse conferenties wijzen de weg vooruit.





papers

> 10

CONTOUREN VAN EEN MODERNE VOLKSVERZEKERING

Prof. dr. Fieke van der Lecq,

Bijzonder hoogleraar Pensioenmarkten (Cordares-leerstoel), Erasmus School of Economics, Rotterdam

Hoe solidair zijn Nederlanders? Bijzonder hoogleraar Prof. dr. Fieke van der Lecq constateert dat op die vraag geen eenduidig antwoord te geven valt. Wie pure 'pech' heeft moet geholpen worden, zo is veelal de stelregel. Dat vormt dan ook het draagvlak voor een collectieve verzekering, zoals voor arbeidsongeschiktheid. Maar wat als het risico een gevolg is – of lijkt te zijn – van een eigen keuze? Dan ligt het principe van 'eigen schuld, dikke bult' voor het grijpen. Van der Lecq stelt dat de grens tussen wat iemand overkomt en wat iemand had kunnen voorkomen zich in een grijs gebied bevindt. Een gebied waarin politieke keuzes de dienst uitmaken. Ze komt dan ook tot de slotsom dat het uiteindelijk de samenleving zelf is die de mate van solidariteit bepaalt.

Sinds de kredietcrisis zijn vele vermeende zekerheden op losse schroeven komen te staan. Geld leek niet langer veilig bij de bank, huizenprijzen konden ook dalen, verzekeraars konden failliet gaan, pensioenen werden niet langer geïndexeerd en werkloosheid lag op de loer. Het besef ontstond dat het leven eng is, net als vroeger toen veel mensen nog arm waren. De roep om economische veiligheid nam toe. Daarmee ontstond ook het besef dat veiligheid veel geld kost, bijvoorbeeld hoge belastingen en premies. Wie betaalt voor wiens economische veiligheid? Solidariteit heeft een

betalende en een ontvangende kant. Gemakkelijk wordt gezegd dat 'de rijken' maar meer belastingen moeten betalen. Wie is solidair met wie? Volksverzekeringen zijn typische voorbeelden van geïnstitutionaliseerde solidariteit. Daarom heeft de Sociale Verzekering-bank er goed aan gedaan te reflecteren op het karakter van de moderne volksverzekering.

Economie en volksverzekeringen

In de conventionele interpretatie van de economische discipline, beperkt de econoom zich tot het onderzoeken van de efficiëntie en

de effectiviteit van het menselijk keuzegedrag. Door keuzes te maken kunnen mensen hun doelen realiseren, al zullen ze daarbij meestal beperkt zijn door hun beschikbare middelen.

Efficiëntie (doelmatigheid) is de verhouding tussen de gerealiseerde doeleinden en de daarvoor ingezette middelen. Effectiviteit (doelgerichtheid) geeft aan in hoeverre de gewenste doelen zijn bereikt. Het is niet aan de econoom om de doelen zelf te bepalen. De wensen van individuen worden vanuit de psychologie onderzocht en de wensen van groepen mensen vallen binnen het domein van de sociologie en de politicologie. De technische benadering van economie wordt weleens als 'kil' ervaren wanneer het over grote zaken in het leven van mensen gaat. Volksverzekeringen gaan over zulke grote zaken.

Onderstaande beschouwing over moderne volksverzekeringen gaat iets verder dan de economie als zodanig. De vraag welke risico's collectief moeten worden verzekerd, raakt immers aan de vraag over de doeleinden. Er is dan ook een veronderstelling vereist over wat wenselijk is om vervolgens te kunnen ingaan op efficiëntie en effectiviteit.

Moderne volksverzekeringen

De sociale verzekeringen bestaan uit de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen. Bij werknemersverzekeringen is de solidariteitskring beperkt tot werknemers, die elkaar onderling verzekeren tegen werknemersrisico's zoals dat van arbeidsongeschiktheid¹. Bij volksverzekeringen is de solidariteitskring maximaal, want iedereen doet er aan mee. Om dit mogelijk te maken, zijn deze verzekeringen verplicht gesteld. Een voorbeeld is de Algemene Ouderdomswet (AOW) als verzekering tegen de kosten van levensonderhoud op hoge leeftijd.

Volksverzekeringen als zodanig zijn niet modern. Bovendien valt te twisten over wat modern is. Voor deze beschouwing zou ik het begrip modern als volgt willen invullen: in de eerste plaats het individu als eenheid voor de regelingen en in de tweede plaats uitvoering via de markt. Juist bij volksverzekeringen liggen individualisering en toepassing van een marktmechanisme niet voor de hand. Uiteraard kan nader worden gezien hoe ver men hierin wil gaan, maar dat geldt eveneens voor modernisering in het algemeen.

Risico's

Om te bepalen welke risico's van individuen moeten worden verzekerd via een volksverzekering, is een veronderstelling vereist over de solidariteit die alle burgers met elkaar ervaren, dan wel wensen op te brengen. De volksverzekering komt immers via het democratische proces tot stand en de premieafdracht is daarna verplicht voor iedereen. Bij wijze van werkhypothese kan worden verondersteld dat individuen solidair met elkaar zijn voor risico's die mensen overkomen: de pech die iedereen kan treffen. Bij deze risico's zijn mensen sneller bereid met elkaar mee te leven dan bij risico's die hadden kunnen worden voorkomen. Het meeleven krijgt bij verzekeringen daadwerkelijk het karakter van medelijden omdat er een financieel offer voor de verzekering wordt gebracht. Het wederkerige karakter van de solidariteit, dat intrinsiek is aan het feit dat 'de pech' iedereen kan treffen, vergroot het draagvlak voor de collectieve verzekering.

Vanuit deze aanname is het mogelijk het onderscheid tussen exogene en endogene risico's nader uit te werken. Exogene risico's zijn de risico's die mensen kunnen overkomen. Te denken valt aan het risico op ouderdom, beroepsgebonden risico's, ziektes die niet door levensstijl zijn veroorzaakt en vluchtelingenschap. Endogene risico's ontstaan ten gevolge

van keuzes die mensen maken. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de keuzes voor huwelijk en kinderen, wisseling van werkgever, loopbaanonderbreking voor zorgtaken of sabbatical, het zelfstandig ondernemerschap, emigratie en immigratie.

Uiteraard zijn er grensgebieden aan te wijzen. Ik noem daarvan twee voorbeelden. De eerste categorie is het grensgebied van de vermijdbare kosten voor medische behandeling en zorg (cure en care). Ziektes die het gevolg zijn van levensstijl, zwangerschappen op oudere leeftijd en ziektes van kinderen ten gevolge van vooraf bekende genetische risico's illustreren dit grensgebied. Een andere categorie wordt gevormd door situaties die mensen overkomen na een gemaakte keuze. De arbeidsongeschiktheid die voortkomt uit levensstijlziekte, de financiële gevolgen van echtscheiding of het overlijden van de partner illustreren dit grensgebied.

Beleidsvragen

De grensgebieden geven niet alleen aan dat het soms moeilijk is om af te bakenen welke situaties mensen overkomen en welke situaties door keuzes zijn bepaald. Het onderscheid als zodanig is bovendien betwistbaar. Dat wil zeggen dat het uiteindelijk een politieke afweging wordt waar de grens komt te liggen. Hoe meer mensen menen dat situaties hen overkomen, hoe meer men solidair met elkaar is om elkaar bij te staan bij de gevolgen van het noodlot. Hoe meer men meent dat mensen zelf risico's kunnen beïnvloeden door de keuzes die ze maken, hoe vaker het principe van 'eigen schuld, dikke bult' zal prevaleren. In dat geval zullen risico's op individuele basis verzekerd moeten worden, omdat het collectief hierin niet zal voorzien.

Naast de vraag naar de reikwijdte van de solidariteit in termen van risicodeling, is er de

vraag wat mensen elkaar gunnen binnen de solidariteitskring. Een voorbeeld is de verblijfsstatus voor vluchtelingen, die restrictief of genereus kan worden toegekend. Een ander voorbeeld is de reikwijdte van de kinderbijslag, waarvan weleens wordt bepleit deze tot twee kinderen per gezin te beperken. In beide voorbeelden wordt het 'pech-karakter' van het bijbehorende risico niet betwist, maar de mate waarin de gevolgen ervan door het collectief worden gedekt, is beperkt.

Wanneer de gevolgen van keuzes niet langer door het collectief worden gedragen, is het eens te meer van belang dat individuen deze gevolgen doordenken voordat zij dergelijke keuzes maken. Niet iedereen is even goed in staat om dergelijke afwegingen goed te maken, op basis van anticipatie op diverse toekomstscenario's. Volksverzekeringen dekken echter iedereen: van control-freak tot doe-maar-wat en van pienter tot beetje-dom. Wat kan men binnen de solidariteitskring van elkaar verlangen? Gegeven de politieke keuzes die hierin worden gemaakt en de mate van risicodekking die hieruit volgt, kan vervolgens worden ingezet op het toerusten van mensen om hun keuzes meer weloverwogen te maken. Een voorbeeld van dergelijke inzet is het programma voor financiële alfabetisering (Centiq) waaraan veertig organisaties uit de financiële sector en non-profitsector meedoen. De mogelijkheden van opvoeding en onderwijs tot zelfredzaamheid zijn uiteraard beperkt, maar in landen met een beperkt sociaal vangnet blijken individuen tot een tamelijk hoge zelfredzaamheid in staat.

Financiering

Nadat bepaald is welke risico's verzekerd worden, kan worden gezien welke financieringswijze passend is. Exogene risico's worden gedragen door het collectief, waarbinnen alle individuen verplicht premie afdragen.

De toekenning van rechten op uitkering kan plaatsvinden op basis van objectief waarneembare kenmerken zoals leeftijd, ziektediagnose en asielstatus. Dit maakt een hoge mate van automatisering mogelijk. Voor pensioenen zijn de mogelijkheden voor dergelijk digitaal maatwerk al onderzocht (Nijman en Oerlemans, 2008).

Voor de endogene risico's, die voortkomen uit de keuzes die iemand maakt, geldt dat de gevolgen ervan soms gemakkelijk waarneembaar zijn, bijvoorbeeld via de gemeentelijke basisadministratie, maar dat uitvraag bij de verzekerde soms nodig is. Evenals nu het geval is, kan via een menustructuur de verzekering worden bepaald die past bij de keuzes die zijn gemaakt en de risico's die daardoor ontstaan.

Daarbij moet steeds worden bepaald of het te verzekeren risico thuishoort in de grootste collectiviteit van de volksverzekering. Sommige risico's passen beter bij de werknemersverzekeringen en andere vallen nu wellicht ten onrechte in die categorie. De discussie over de koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden kan in dit licht worden geïnterpreteerd als voorstel tot beperking van de solidariteitskring van de ouderdomsverzekering, omdat deze in beginsel alleen voor werknemers zal gelden. Andersom kan worden betoogd dat de werkgeversbijdrage aan de zorgverzekering niet past bij de generieke aard van het ziekterisico dat werknemers en andere burgers lopen. Het laatste voorbeeld illustreert dat de demografische transitie de urgentie van het correct bepalen van de solidariteitskring vergroot. Het onderscheid tussen de twee soorten sociale verzekeringen is dan ook niet alleen formeel, maar zeker ook materieel van aard.

Stel dat dit alles netjes is geregeld, is het daarmee dan voor burgers voldoende duidelijk? Nee, dat is niet waarschijnlijk. Hierboven werd

al aangegeven dat niet alle burgers hun keuzes en de consequenties daarvan voldoende kunnen overzien. Daarnaast is de organisatie van de uitvoering van verzekeringen momenteel nog niet zo modern dat de burger alles overzichtelijk aangereikt krijgt. Erry Stoové, voorzitter van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank en van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, pleit voor een burgerpolis die duidelijk maakt waar de burger op kan rekenen in diverse situaties die hem of haar kunnen overkomen. De pensioensector werkt aan een pensioenregister waarin iedereen kan uitvragen welke pensioenrechten men heeft opgebouwd in de eerste en tweede pijler (AOW en collectief aanvullend pensioen). Dit zijn stappen in de goede richting, stappen die veel doorzettingsvermogen vergen om te kunnen worden gerealiseerd.

Uitvoering

Het ligt voor de hand dat de Staat verantwoordelijk is voor de uitvoering van een verplichte verzekering voor alle burgers, omdat de Staat ook de verplichte deelname kan afdwingen. Dit onderscheidt volksverzekeringen van werknemersverzekeringen, die veelal ook verplicht zijn maar voor de uitvoering onder verantwoordelijkheid van de sociale partners vallen. Bedrijfstakpensioenfondsen zijn hiervan een voorbeeld. De burger is premieplichtig en rechthebbende. Voor vrijwillige verzekeringen ligt het marktmechanisme meer voor de hand, zoals ook nu geldt voor individuele verzekeringen. Hier is de burger een klant, die kan overstappen en daardoor disciplinerend kan werken op de aanbieders.

De Staat kan een uitvoerder voor de volksverzekeringen aanwijzen. Aangezien deze monopolist is op de betreffende markt, kan moeilijk worden gesproken van aanbieden via een markt. Dat maakt de volksverzekering in wezen niet zo modern. Voor de kwaliteit

van de dienstverlening maakt het in beginsel echter niet uit of de verzekering via de Staat (of een aangewezen monopolist zoals de SVB) wordt uitgevoerd, dan wel via een markt met meerdere aanbieders. In beide gevallen kan de dienstverlening goed of slecht zijn in termen van efficiëntie en effectiviteit. Wel is er verschil met betrekking tot het dragen van risico's in geval de verzekeraar slecht functioneert. Bij commerciële partijen wordt dit risico primair door de eigenaar of aandeelhouders van de verzekeraar gedragen en is de klant eveneens gedupeerd. Bij slecht functionerende staatsaanbieders zal de overheid sneller bijspringen om de gevolgen voor de burgers te verlichten. Overigens heeft de recente kredietcrisis geleerd dat dit onderscheid niet erg eenduidig is en aan veranderende opvattingen onderhevig kan zijn.

Solidariteit

In de bovenstaande beschouwing kwam enkele malen de term solidariteitskring voor. Dit is de groep van individuen die met elkaar risico's deelt en draagt. Daarbij vallen er in beginsel twee soorten solidariteitskringen te onderscheiden: die met tweezijdige en met eenzijdige solidariteit². De tweezijdige solidariteitskring wordt gevormd door mensen die het risico lopen (risicopooling). Zij bundelen hun draagkracht en weten pas achteraf wie door het risico werd getroffen. In de eenzijdige solidariteitskring doen ook mensen mee die het risico niet zullen lopen, bijvoorbeeld omdat zij niet jonggehandicapt zijn. Daarbij is het verplichte karakter van de verzekering des te belangrijker voor voldoende draagkracht. Hoewel het soms lijkt alsof de gevoelens van solidariteit afnemen in de individualiserende samenleving, wijst onderzoek uit dat er nog steeds veel draagkracht is voor geïnstitutionaliseerde solidariteit (De Beer in: Van der Lecq en Steenbeek, 2006: 16). Een verklaring hiervoor kan

worden gevonden in toenemende gevoelens van onveiligheid, waardoor de behoefte aan zekerheid over bescherming in geval van onheil groter is geworden. Men wil met zekerheid een beroep kunnen doen op solidariteit van anderen en verzekeringen bieden daarvoor een vorm.

Deze institutionalisering maakt het mogelijk dat de solidariteitskring niet beperkt blijft tot het gezin en de familie, of andere lokale verbanden waarin men elkaar kent. Ook de werkkring en de samenleving als geheel kunnen een solidariteitskring vormen. Vaak wordt de laatste vorm waargenomen als een relatie tussen het individu en de overheid, waarbij er al dan niet sprake is van wederkerigheid tussen wat men afdraagt aan de overheid en wat men van de overheid ontvangt. In zijn bijdrage gaat hoogleraar Van der Veen hier nader op in. In financieel opzicht is de overheid uiteindelijk weinig anders dan wat de individuen daar gezamenlijk voor over hebben, zodat het voor volksverzekeringen blijft gaan om onderlinge solidariteit in geïnstitutionaliseerde en al dan niet verplichte vorm. Dit is van belang nu de demografische transitie de vraag naar de reikwijdte van de solidariteit acuut maakt. Er komen immers minder jongeren en er zijn voorlopig veel ouderen. Dat brengt ons terug bij de vragen van het begin: hoe solidair zijn we met elkaar, ook nu het duurdert, wie blijft solidair met wie, voor welke risico's en voor welk bedrag?

Literatuur

Nijman, Theo en Alwin Oerlemans, 2008, Maatwerk in Nederlandse pensioenproducten, NEA-paper nr.8, Tilburg: Netspar. Besproken in: Van der Lecq, Fieke, 2008, Maatwerk op maat, Pensioen Advies, juni 2008, 34-35.

Van der Lecq, S.G. en O.W. Steenbeek (red.), 2006, Kosten en baten van collectieve pensioensystemen, Deventer: Kluwer.

Website: Wijzer in geldzaken, www.centiq.nl

Noten

¹ Pensioenen worden niet tot de sociale verzekeringen gerekend.

² Een voorbeeld uit de pensioensector is de solidariteit van mannen en laagopgeleiden met vrouwen respectievelijk hoogopgeleiden, omdat mannen en laagopgeleiden gemiddeld korter leven dan vrouwen respectievelijk hoogopgeleiden en toch dezelfde percentages premie betalen.





papers

> 11

DE LEGITIMITEIT VAN DE VERZORGINGSSTAAT

ONTWIKKELINGEN IN DE PUBLIEKE OPINIE OVER
DE VERZORGINGSSTAAT EN DE GEVOLGEN HIERVAN VOOR
HET DENKEN OVER DE SOCIALE ZEKERHEID

Prof. dr. Romke van der Veen, dr. Peter Achterberg, drs. Judith Raven,
Erasmus Universiteit, Rotterdam

De verzorgingsstaat zoals we die in Nederland kennen, is aan verandering onderhevig. Maar hoe verhoudt zich dat tot de mening van de Nederlandse burger? En hoe groot is het draagvlak voor een brede sociale zekerheid? Deze kwesties komen aan bod in de bijdrage van Romke van der Veen, sinds 2004 hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarvoor was hij onder meer verbonden aan de Universiteit Twente als hoogleraar sociologie bij de opleiding Bestuurskunde. Zijn onderzoek richt zich op vraagstukken van beleidsuitvoering en -herziening in het kader van de nationale verzorgingsstaat.

Steun voor de verzorgingsstaat of steun voor de herziening van de verzorgingsstaat?

Vaak wordt gesuggereerd dat de ontwikkeling van de publieke opinie in Nederland haaks staat op de beleidsontwikkeling die de Nederlandse verzorgingsstaat doormaakt. Zo heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) meermaals gewezen op het feit dat de Nederlandse burger in overweldigende meerderheid de verzorgingsstaat steunt, wat zou betekenen dat men het beleid van aanpassing en herzie-

ning van de verzorgingsstaat afwijst (Becker 2005). Ook buiten Nederland is door diverse auteurs gewezen op vergelijkbare omstandigheden: daar bleek een grote steun te zijn voor de verzorgingsstaat én een politiek gericht op herziening en zelfs afbouw ervan (Ringen 1987; Kaase and Newton 1995; Svalfors and Taylor-Gooby 1999).

De veronderstelde steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie staat ook haaks op de wetenschappelijke discussie over de 'crisis

van de verzorgingsstaat'. Sociaal wetenschappers en economen wijzen al lange tijd op – in het systeem van de verzorgingsstaat ingebouwde – perverse mechanismen die het stelsel van de verzorgingsstaat ondermijnen en de legitimiteit van het systeem aantasten (Murray 1984; De Swaan 1988; Hirschman 1980). De veronderstelde onvermijdelijke gevolgen hiervan zijn stijgende kosten en een stijgend beroep op de arrangementen van de verzorgingsstaat en vervolgens een dalende steun voor de verzorgingsstaat. Desalniettemin is de steun voor de verzorgingsstaat in Nederland tussen 1975 en 2004 gestegen van 71% naar 91% (Becker 2005). In andere Europese landen is de steun voor de verzorgingsstaat ook hoog: in Groot-Brittannië steunde in 1990 83% van de bevolking de verzorgingsstaat, in Italië 91%, in Duitsland 69%. Ook in deze landen is er eerder een toename van de steun te zien dan een afname (Kaase and Newton 1995: 83).

De hoge of stijgende steun voor de verzorgingsstaat verdient echter nadere beschouwing. Er is immers geen sprake van een onveranderlijk object waarover de mening van respondenten wordt gevraagd. De verzorgingsstaat is aan belangrijke beleidsmatige veranderingen onderhevig; dus wanneer we mensen vragen of zij de verzorgingsstaat steunen dan betekent het antwoord op deze vraag in 1985 iets anders dan in 2005. Is de blijvend hoge steun voor de verzorgingsstaat in 2005 een teken dat men de tussen 1985 en 2005 doorgevoerde herzieningen afwijst? Of juist een teken dat men deze herzieningen steunt? Wie immers in 2005 zijn steun uitspreekt voor de verzorgingsstaat, steunt een sinds 1985 in belangrijke mate herzien stelsel van arrangementen.

In Nederland is een daling te zien van de bestedingen aan de verzorgingsstaat en van de generositeit van de arrangementen. Er heeft dus een zekere versoering plaatsgevonden.

Tegelijkertijd is er sprake van een zekere stijging van de steun voor de verzorgingsstaat en de steun voor het stelsel van sociale zekerheid. Wanneer we deze twee waarnemingen statistisch aan elkaar koppelen en de vraag stellen wat er gebeurt met de steun voor de verzorgingsstaat wanneer we de bestedingen en de generositeit (statistisch) constant houden, dan zien we dat bij gelijkblijvende generositeit de algemene steun voor de verzorgingsstaat daalt. Dit betekent dat er steun is voor versoering en niet dat de steun voor een genereuze verzorgingsstaat hoog blijft, zoals bijvoorbeeld het SCP veronderstelt. De conclusie moet dus zijn dat burgers een terugtrekkende verzorgingsstaat tot op zekere hoogte steunen (Achterberg, Van der Veen en Raven 2009).

Deze conclusie, hoewel strijdig met de eerder genoemde onderzoeken, mag niet verbazen. Zo is de steun voor de neoliberale stroming in Nederland de afgelopen decennia bijvoorbeeld toegenomen. Dit blijkt uit de electorale steun voor partijen die het neoliberale programma min of meer onderschrijven. Deze politieke stroming is voor het terugdringen van de staatsinterventie ten gunste van meer individuele verantwoordelijkheid en ruimte voor de markt. Daarentegen is de steun voor partijen die onomwonden een genereuze en uitgebreide verzorgingsstaat steunen en versoering afwijzen, afgenomen (Achterberg 2006; neoliberalisering gemeten als een combinatie van programmatische standpunten van partijen en de steun voor die partijen per verkiezingsjaar). Het zou opmerkelijk zijn als deze steun voor liberaal beleid niet in de opinie over de verzorgingsstaat te zien was. Die steun is daarin dan ook wel terug te zien, hetgeen blijkt uit het feit dat de steun voor de verzorgingsstaat afneemt bij gelijkblijvende generositeit. Kortom: de discrepantie tussen de publieke opinie en de beleidsontwikkeling met betrekking tot de verzorgingsstaat is minder groot dan vaak wordt gesuggereerd.

Opvattingen over sociale zekerheid

In 2006 hebben wij onderzoek verricht naar de opvattingen van burgers over sociale zekerheid. Het betrof een herhaling van onderzoek dat ook in 1995 was uitgevoerd (van Oorschot 1999). Ons onderzoek richtte zich op de steun voor de verschillende regelingen van sociale zekerheid en op de ontwikkelingen in de steun en in de regelingen zelf. De regelingen van sociale zekerheid richten zich op verschillende groepen en op verschillende risico's. Er bestaan daarom grote verschillen tussen de regelingen en wellicht ook in de steun voor die regelingen. Ons onderzoek richtte zich op de bijstand (WWB), de werkloosheidsverzekering (WW), de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO/WIA) en het algemene ouderdomspensioen (AOW). We hebben gekeken naar opvattingen over de risico's, de groepen gerechtigden en de aard van de regelingen. De eerste twee zaken hebben we onderzocht met behulp van vier variabelen:

1. controle
 2. vertrouwen
 3. identiteit
 4. behoefte.
- Controle gaat over de vraag of mensen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de behoeftige omstandigheden waarin ze verkeren. Onze controle over ouder worden is bijvoorbeeld gering, maar over werkloos worden wellicht groot. Onze veronderstelling is: hoe groter de controle, hoe geringer de steun voor sociale zekerheid.
 - Vertrouwen gaat over de verwachting dat mensen zullen handelen overeenkomstig de regels van het stelsel. Wij veronderstellen: hoe hoger het vertrouwen, hoe hoger de steun voor sociale zekerheid.
 - Identiteit heeft betrekking op nabijheid. Het idee is dat de bereidheid van mensen om risico's te delen groter is voor mensen die dichter bij hen staan dan voor hen die veraf staan.

- Behoeftenslotte slaat op de veronderstelde noodzaak van een uitkering. Hier is onze veronderstelling: hoe hoger de ingeschatte behoefte, hoe hoger de steun voor sociale zekerheid.

De veronderstelde relaties tussen enerzijds controle, vertrouwen, identiteit en behoefte en anderzijds de steun voor sociale zekerheid worden alle bevestigd in ons onderzoek. Opvallend is vooral dat burgers vinden dat er veel misbruik wordt gemaakt van sociale zekerheid - het vertrouwen is dus laag - en dat men nabijheid belangrijk vindt. Te grote sociale verschillen tussen premiebetalers en uitkeringsontvangers ondermijnen dus de steun voor de sociale zekerheid. De steun voor het behoefteprincipe is echter groot. Ook al denkt men dat er sprake is van veel misbruik, toch vindt men dat mensen die echt behoefte hebben aan ondersteuning deze ook behoren te krijgen. Tussen 1995 en 2006 (onze twee meetmomenten) hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan in deze morele opvattingen van burgers.

We hebben de verschillen in de aard van de regelingen geoperationaliseerd in de soort wederkerigheid die in de regeling vorm krijgt. Wederkerigheid betreft de verhouding tussen rechten en plichten die in een regeling is vastgelegd en de voorwaardelijkheid van een regeling. We maken daarbij - in navolging van Mau (2003, 2004) - onderscheid tussen gegeneraliseerde, gebalanceerde, risico- en verplichtende wederkerigheid.

- Gegeneraliseerde wederkerigheid is ruimhartig en stelt weinig voorwaarden. Universele volksverzekeringen als de Algemene Ouderdomswet zijn hiervan een goed voorbeeld.
- Gebalanceerde wederkerigheid komt tot uiting in regelingen die zijn gebaseerd op het equivalentiebeginsel: de output (de uitkering) is afhankelijk van de input (de betaalde premie). Dit is bij de meeste verzekeringen

het geval. Hoe meer en hoe langer men premie heeft betaald, hoe hoger of langduriger de uitkering. De werkloosheidsverzekering is hiervan een goed voorbeeld.

- Risicowederkerigheid is gebaseerd op het vangnetidee. Wanneer mensen niet meer kunnen werken door risico's als ziekte, werkloosheid of ouderdom, moet er een vangnet zijn. Dit betekent dat de voorwaardelijkheid gering is maar ook dat de rechten beperkt zijn. Een voorbeeld is het weduwen- en wezenpensioen.
- Verplichtende wederkerigheid ten slotte gaat uit van een sterke koppeling tussen rechten en plichten. De uitkering is sterk voorwaardelijk en de voorwaarden worden streng gehandhaafd. De Nederlandse bijstandswet is op het idee van verplichtende wederkerigheid gebaseerd.

De denkbeelden van burgers over wederkerigheid verschillen sterk, afhankelijk van het type risico. Samengevat: men ondersteunt het beginsel van verplichtende wederkerigheid in geval van bijstandsverlening, van gebalanceerde wederkerigheid in de werkloosheidsregeling en de arbeidsongeschiktheidsverzekering en van generaliseerde wederkerigheid in de ouderdomswet en deels ook in de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Opvallend is dat tussen 1995 en 2006 de steun voor meer verplichtende wederkerigheid in het algemeen, dus voor alle regelingen, is toegenomen. De opvattingen van burgers over wederkerigheid blijken niet sterk af te wijken van de structuur van de regelingen. Sterker nog: de trends in de ontwikkeling van de regelingen sluiten direct aan bij de (ontwikkeling in) de opvattingen van burgers. Het gaat dan vooral om een toename van verplichtende wederkerigheid in bijna alle regelingen en een lichte toename van gebalanceerde wederkerigheid in de sociale verzekeringen.

De conclusie die we hieraan kunnen verbinden, is dat de blijvende steun voor de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel is terug te voeren op de veranderingen die binnen de afzonderlijke regelingen zijn doorgevoerd. De grote steun voor de verzorgingsstaat in Nederland is dus niet een teken van protest tegen de herzieningen die in de Nederlandse verzorgingsstaat hebben plaatsgevonden, maar een teken van steun voor deze herzieningen.

De herzieningen die in het stelsel van sociale zekerheid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn doorgevoerd, kunnen onder een aantal algemene noemers gebracht worden, waarvan de hiervoor beschreven veranderingen in de verschillende regelingen het gevolg zijn. We onderscheiden vier belangrijke herzieningsprocessen:

1. privatisering: decentralisatie van verantwoordelijkheden en het naar de markt brengen van risicodekking en van de leverantie van diensten
 2. bevordering van arbeidsparticipatie
 3. toename van selectiviteit in de toegang tot regelingen
 4. toename van disciplinerende door het stellen van strengere eisen en een striktere handhaving.
- Analyse van de opvattingen van burgers over deze vier processen laat zien dat er twee denkbeelden over de herziening van de verzorgingsstaat achter schuil gaan. De eerste heeft betrekking op vraagstukken van verdelende rechtvaardigheid, de tweede op vraagstukken van wederkerigheid.

Op grond van dit onderscheid kunnen we twee bronnen voor steun aan de verzorgingsstaat onderscheiden: steun gebaseerd op noties van wederkerigheid en steun gebaseerd op noties van verdelende rechtvaardigheid. Deze twee bronnen van steun blijken onafhankelijk van elkaar: er is een zekere steun voor een herverdelende verzorgingsstaat en tegelijkertijd is er steun voor wederkerigheid.

De steun voor verdelende rechtvaardigheid blijkt meer gespreid dan de steun voor wederkerigheid. Hieruit kunnen we concluderen dat een toename van wederkerigheid relatief meer steun ontvangt dan een afname van verdelende rechtvaardigheid. In het algemeen blijkt dat het Nederlandse publiek het meer eens is met herzieningen in de richting van versterking van de wederkerigheid (disciplineren en bevordering van arbeidsparticipatie) dan in de richting van afnemende verdelende rechtvaardigheid (privatisering en toename van selectiviteit). Vooral de steun voor versterking van de wederkerigheid is hoog. Deze hoge steun is het resultaat van het feit dat onder mensen met verschillende ideologische opvattingen (links, rechts) wel overeenstemming bestaat over wederkerigheid en veel minder over verdelende rechtvaardigheid. Eerder concludeerden we dat de steun voor de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel is terug te voeren op de herzieningen die zijn doorgevoerd in de arrangementen van de verzorgingsstaat. We kunnen deze conclusie nu verfijnen: de steun is vooral groot omdat er brede steun is voor herzieningen die de wederkerigheid versterken.

Ideeën over rechtvaardigheid hebben we tenslotte onderzocht door te kijken naar de opvattingen van burgers over het recht van verschillende groepen mensen op ondersteuning via sociale zekerheid, de zogenaamde *deservingness*. Hieruit blijkt dat het Nederlandse publiek verschillend oordeelt over *deservingness*. Vooral mensen die buiten hun schuld behoefte aan ondersteuning hebben, worden in sterkere mate gesteund. Hulpbehoevendheid en schuld spelen een belangrijke rol in de steun aan verschillende groepen. De steun voor sociale zekerheid is groot wanneer deze terecht komt bij de mensen die het nodig hebben en die geen schuld hebben aan hun behoefte. Ook in het geval van de opvattingen over *deservingness* is het zo dat de

opvattingen van de Nederlandse burger deels de ontwikkeling in het beleid ondersteunen. Het beleidsstreven naar het voorkomen van misbruik en van uitkeringsafhankelijkheid sluit nauw aan bij het idee dat sociale zekerheid terecht moet komen bij diegenen die het het hardst nodig hebben.

Uit al het voorgaande blijkt dat het moeilijk is vol te houden is dat de verzorgingsstaat in Nederland anno 2006 niet wordt gesteund. Het Nederlandse publiek is niet en bloc gekoerd tegen de verzorgingsstaat; er zijn voor- en tegenstanders. Ook is het niet zo dat de steun voor de verzorgingsstaat sterk toeneemt. In vergelijking met tien jaar geleden is de steun nauwelijks toegenomen. Belangrijker is echter dat ondanks deze steun het idee dat de verzorgingsstaat herzien moet worden wel breed wordt gesteund, met name waar het de wederkerigheid betreft.

De verklaring van de steun voor de verzorgingsstaat

Steun voor de verzorgingsstaat, of het ontbreken daarvan, wordt van oudsher op twee verschillende wijzen verklaard. Steun kan in de eerste plaats het resultaat zijn van eigenbelang. Van kwetsbare groepen bij sociale zekerheid in tijden van tegenslag, of van de gevestigden bij bescherming tegen de mogelijke negatieve externe effecten (armoede, ziekte, onveiligheid) van de tegenslag van anderen, de buitenstaanders. Het belang van de gevestigden bij sociale zekerheid voor kwetsbare groepen laat zien hoe moeilijk het is eigenbelang te scheiden van solidariteit. Solidariteit is de tweede verklaring voor steun voor de verzorgingsstaat. Deze steun is het resultaat van een zekere betrokkenheid bij het lot van anderen. Deze betrokkenheid kan breed of smal zijn. Verschillende zaken zijn hierop van invloed. Zo kan de overtuiging dat een stelsel van sociale zekerheid ongewenste neveneffecten kan

veroorzaken (afhankelijkheid) de reikwijdte van de solidariteit beperken. Maar ook de behoefte aan een zekere nabijheid tussen gevers en ontvangers is hierop van invloed. Uit ons onderzoek blijkt dat beide typen verklaringen tegelijkertijd een rol spelen bij het steunen van de verzorgingsstaat. Eenvoudig eigenbelang of, daarvan afgeleid, een eenvoudige 'links-rechts schaal' blijken de steun aan de verzorgingsstaat onvoldoende te verklaren. Morele opvattingen over de noodzaak van wederkerigheid blijken van groot belang om de steun aan de verzorgingsstaat te begrijpen. Hierover zijn de meningen niet sterk verdeeld. Naast eigenbelang zijn daarom morele overwegingen van burgers ook van groot belang als we de steun voor de verzorgingsstaat willen begrijpen. Beide typen overwegingen blijken onlosmakelijk met elkaar verbonden. In ons onderzoek bleek de aard van de wederkerigheid die een stelsel organiseert hierbij van groot belang en ook bleek de sociologische nabijheid – in termen van gedeelde identiteit – een belangrijke rol te spelen.

Conclusie

De algemene conclusie is dat de steun voor de verzorgingsstaat groot is en blijft, dat er tegelijkertijd steun is voor het sterker aanzetten van de verplichtende wederkerigheid binnen het stelsel, dat de bereidheid tot solidariteit het grootst is wanneer het gaat om mensen die buiten hun schuld behoeftig zijn – ouderen, zieken – en dat deze het kleinst is wanneer het om mensen gaat die in culturele zin veraf staan van de *mainstream*.

Dit impliceert dat de steun voor meer individuele keuzevrijheid en minder sociale bescherming beperkt is. Er blijft een stevig draagvlak voor een brede sociale zekerheid, maar deze steun varieert per risico en doelgroep. Wanneer het gaat om risico's die iedereen kunnen treffen en waarvoor men zelf niet verantwoordelijk kan worden gehouden

(ouderdom, arbeidsongeschiktheid) is de steun voor universele en herverdelende sociale zekerheid groot. Waar het gaat om meer specifieke doelgroepen (met name groepen die niet 'nabij' zijn) en meer specifieke risico's (minder algemene risico's en risico's waarvoor men tot op zekere hoogte wel verantwoordelijk kan worden gehouden) is de steun niet zozeer geringer als wel meer voorwaardelijk: er worden hogere eisen gesteld aan de mate van (verplichtende) wederkerigheid. Bij dit laatste type risico's en doelgroepen is de steun voor een meer op preventie en activering gerichte sociale zekerheid groot.

Literatuur

Achterberg, P. 2006. *Considering Cultural Conflict; Class Politics and Cultural Politics in Western Societies*. Maastricht: Shaker Publishers.

Achterberg, P., J. Raven en R. van der Veen 2009. *Omstreden solidariteit*. Manuscript (te verschijnen) Erasmus Universiteit Rotterdam.

Becker, J. 2005. *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970–2002. Een analyse van trends in meningen*. Dutch Social and Cultural Planning Agency.

Hirschman, Albert O. 1980. "The Welfare State in Trouble: Systemic Crisis or Growing Pains?" *The American Economic Review* 70: 113–116.

Kaase, Max, and Kenneth Newton. 1995. *Beliefs in government*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Mau, S. 2003. *The Moral Economy of Welfare States; Britain and Germany Compared*. London/New York: Routledge.

Mau, Steffen. 2004. "Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange." *Current Sociology* 52: 53–74.

Murray, Charles A. 1984. *Losing ground: American social policy, 1950–1980*. New York: Basic Books.

Oorschot, W. van 1999. *The Legitimacy of welfare: a sociological analysis of the motives for contributing to welfare schemes*. WORC Paper from Tilburg University, no. 17: 1–24

Ringen, Stein. 1987. *The possibility of politics: a study in the political economy of the welfare state*. Oxford [Oxfordshire]; New York: Clarendon Press; Oxford University Press.

Svallfors, S. en Taylor-Gooby, P. (Red.) 1999. *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge.

De Swaan, A. 1988. *In care of the state: health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press.

De Swaan, A. 1994. "Identificatie in Uitdijende Kring." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 20

BULLAGE

In aanloop naar de SVB Conferentie 2009 heeft de SVB drie Ronde Tafel Dialogen georganiseerd met het thema 'Uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen'. Dit waren de Wetenschapstafel, de Maatschappelijke Tafel en de Beleidstafel.

Wetenschappers en stakeholders uit het publieke en private domein gingen in gesprek over de toekomst van de volksverzekeringen, de uitdagingen voor de uitvoering en de wensen van de burger.

Aan de SVB Ronde Tafel Dialogen hebben deelgenomen:

Wetenschapstafel

Thomas von der Dunk,

Cultuurhistoricus en publicist

Hans Borstlap,

Lid Raad van State en lid Stichtingsbestuur Universiteit van Tilburg

Romke van der Veen,

Hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Hilde Roothart,

Trendwatcher en directeur, Trendslator

Gijs Vonk,

Hoogleraar Socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit

Fieke van der Lecq,

Bijzonder hoogleraar Pensioenmarkten (Cordares-leerstoel), Erasmus School of Economics, Rotterdam

Kees Goudswaard,

Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid, Universiteit van Leiden

Kete Kervezee,

Voorzitter PO Raad

Maatschappelijke tafel

Joop van Lunteren,

Vice-voorzitter Bestuur ABP en oud directeur-generaal Belastingdienst

Pieter Jan Biesheuvel,

Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Jan Laurier,

Voorzitter Landelijke Cliëntenraad

Hans van der Wielen,

Lector Cordaan Academie

Roelof Konterman,

Directievoorzitter Achmea Zorg

Arjan Vermeulen,

Voorzitter Raad van Bestuur Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

Hannah Bovenkerk,

Lid Dagelijks Bestuur en directeur Werkorganisatie (a.i.) , CNV Vakcentrale

Luc de Baets,

Directeur P&O, Albert Heijn

Hanneke Berben,

Voorzitter College van Bestuur, ROC Nijmegen

Beleidstafel

Jan Cremers,

Voormalig lid Europees Parlement

Alex Brenninkmeijer,

Nationale Ombudsman

Hans Spigt,

Voorzitter VNG Commissie Werk en Inkomen en wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeente Dordrecht

Dik Hermans,

Voorzitter Raad van Bestuur College voor Zorgverzekeringen (CVZ)

Margriet Tiemstra,

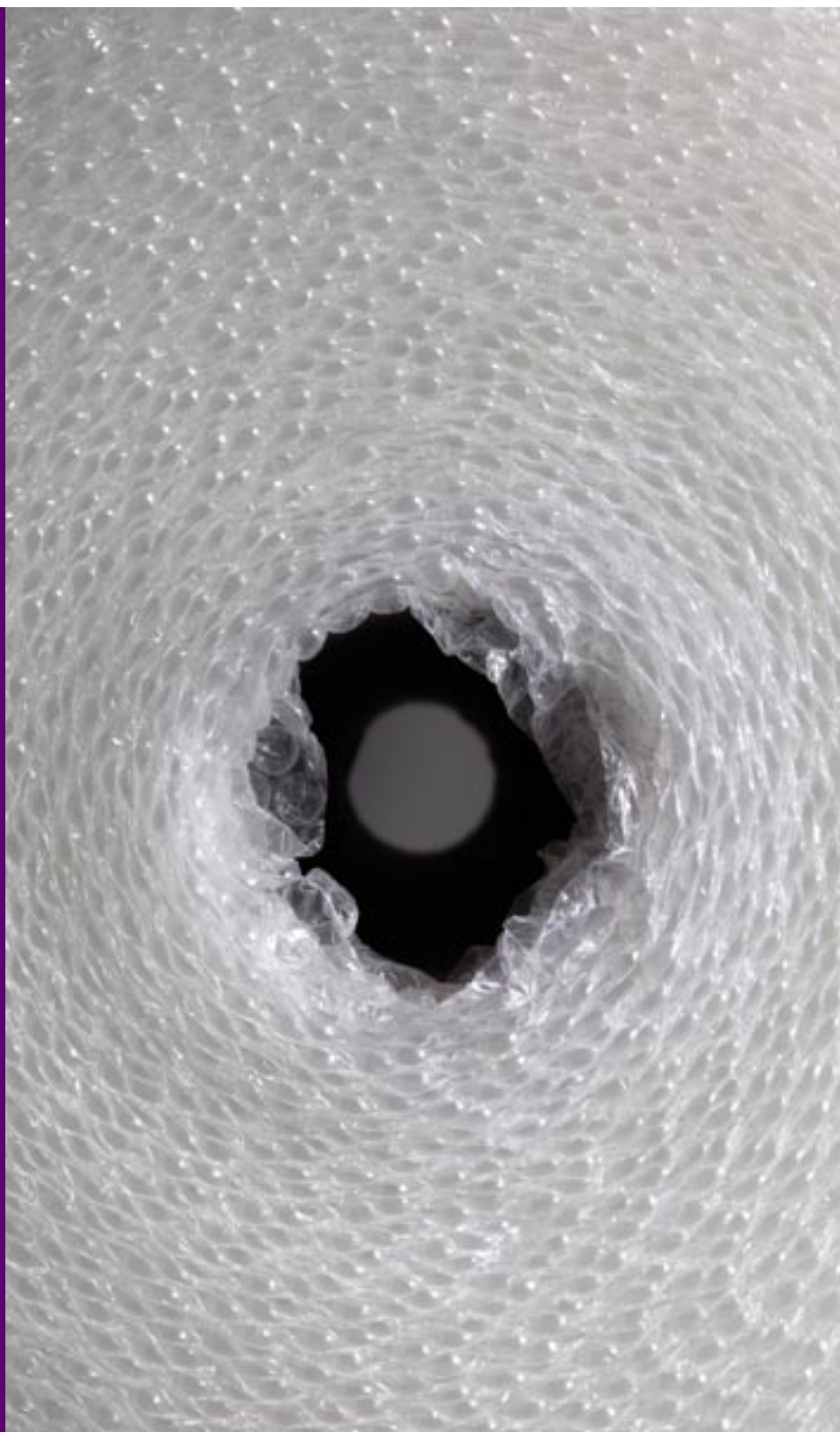
Directievoorzitter Arbo Unie

Paul Schnabel,

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Peter Veld,

Directeur-generaal Belastingdienst, ministerie van Financiën



AFKOR TINGLEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (tot 1998, nu AWBZ, WVG, WAZ en Wajong)
AKW	Algemene kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet 1959 (in 1996 omgevormd tot Anw)
BIKK	Bijdragen in de kosten van kortingen
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
EP	Eerste Protocol (Europese Verdrag van de Rechten van de Mens)
KB	Koninklijk Besluit
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheid jong gehandicapten
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WVG	Wet Voorziening Gehandicapten
WW	Werkloosheid Wet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZW	Ziekte Wet
ZvW	Zorgverzekeringwet
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel



**Wilt u meer informatie of exemplaren, neem dan contact op met de SVB.
Eerder verschenen in de reeks Kennis voor het leven:**

- # 1 Op weg naar een nieuw sociaal beleid?**
Trends op het terrein van werk, zorg en inkomen (2003)
- # 2 De sociale zekerheid als burgerpolis**
Vergezicht op meer inzicht (2004)
- # 3 Klanttevredenheid en imago van de SVB**
Excellente dienstverlening voor 4,6 miljoen klanten (2005)
- # 4 Kind en sociale zekerheid**
Verwend of verdrukt? (2005)
- # 5 De AOW**
Veel besproken, nu beschreven (2006)
- # 6 Over de Grens**
Migratie en sociale zekerheid (2007)
- # 7 Voorzorg voor nabestaanden**
(2008)





Dit is een uitgave van de Sociale Verzekeringsbank

Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
telefoon (020) 656 48 24
e-mail communicatie@svb.nl

Eindverantwoordelijk
Directie Corporate Communicatie

Concept en ontwerp
Enchilada

Redactie
Leene.txt

Fotografie
Rogier Maaskant
(portretten onderzoekers, wetenschappers en klanten)

Patrick Nagtegaal- Roman Art
(verpakkingsmaterialen en fotoserie 'in balans')

Druk
Onkenhout Groep



