

Preadviezen uitgebracht voor de  
op 21 februari 1969 te houden  
vergadering van  
Vereniging voor Arbeidsrecht



# DE LASTEN VAN DE SOCIALE VERZEKERING IN DE VOLKSHUISHOUDING

PROF. DR. F. HARTOG

## *Inleiding*

Onze tijd staat in het teken van de groei. De stagnatie van de periode tussen beide wereldoorlogen heeft plaats gemaakt voor stijging van alles wat maar stijgen kan: bevolking, welvaart, prijzen en ook sociale verzekering. De groei van de sociale verzekering stijgt echter boven alles uit. Men zie de volgende percentages, die betrokken zijn op het nationale inkomen van Nederland, een grootheid die ook zelf stijgt in een tempo van weinig minder dan 10% per jaar.

Tabel 1. *Uitkeringen sociale verzekering in procenten van het nationale inkomen*

| Jaar           | Percentage |
|----------------|------------|
| 1938           | 2          |
| 1948           | 4          |
| 1958           | 9          |
| 1968 (geschat) | 17½        |

Bron: 1) Statistisch zakboek, C.B.S. 2) Centraal Economisch Plan 1968, C.P.B.

Duidelijk is dat de sterkste groei dateert van na de laatste wereldoorlog. Weliswaar was er een verdubbeling van 1938 tot 1948, maar het punt van uitgang lag zo laag dat ook na verdubbeling van het percentage nog maar van een bescheiden niveau van sociale verzekering sprake was.

In de tien jaren na 1948 voltrekt zich een toeneming van het percentage met 5 punten, en in de tien jaren die wij na 1958 kunnen overzien is de stijging in punten zelfs 8½. Het percentage verdubbelt dus ongeveer iedere tien jaren.

Men kan in verband met deze ontwikkeling enkele vragen stellen, die alle hierop neerkomen: *moet* dit zo doorgaan, *zal* dit zo doorgaan en *kan* dit zo doorgaan?

In het volgende zal worden getracht, nader op deze vragen in te gaan, waarbij aan het moeten, omdat dit in laatste instantie op een waarde-oordeel berust, de minste aandacht zal worden besteed. Wat dit betreft zal alleen worden nagegaan hoe de huidige trend zou *kunnen* worden omgebogen als men dat zou willen.



Om iets meer te kunnen zeggen dan louter algemeenheden heeft het zin, eerst een korte macro-economische verkenningstocht te ondernemen. De sociale verzekering is namelijk, zeker nu zij een zo hoog niveau heeft bereikt, ingebed in het economische proces, in die zin dat dit proces haar mogelijkheden bepaalt en repercussies oproept die mede in aanmerking moeten worden genomen.

Daarna zal aandacht worden geschonken aan de lasten waarmee de sociale verzekering gepaard gaat, in het licht van het hiervóór genoemde thema.

Daarbij is het gebruik van de sociale verzekering als instrument van verdelingspolitiek van groot belang, met name omdat hierdoor gevestigde belangen kunnen worden geschapen.

Als laatste punt zullen de verschillende lijnen samengebracht worden bij de bespreking van de begrenzing van de sociale verzekering.

### *Macro-economische factoren*

Kenmerkend is vooral het snelle tempo van economische groei. Gedurende het tijdperk 1950-1965 steeg het produktietempo gemiddeld met 5% per jaar. In de laatste jaren is het zelfs nog iets versneld.

Een sterke economische groei betekent ook een sterke stijging van de welvaart, in de zin van toeneming van het reële inkomen per hoofd van de bevolking. Rekening houdend met de bevolkingstoename bedraagt de stijging van de welvaart jaarlijks gemiddeld bijna 4% per jaar.

Voor de sociale verzekering houdt dit vooral twee dingen in. In de eerste plaats komt er steeds meer ruimte voor voorzieningen die vroeger niet mogelijk waren, omdat de kosten te hoog waren. In de tweede plaats kunnen de lagere inkomenstrekkers steeds meer risico's zelf dragen.

Beide punten samenvattend kunnen we stellen dat het sociale verzekeringspakket op grond van de sterke welvaartsstijging voortdurend zou moeten worden bijgesteld: onderaan achterhaalde voorzieningen eraf, bovenaan nieuwe voorzieningen erbij. Hieraan zal in het volgende nog uitvoerig aandacht worden besteed.

Van belang is verder dat van de welvaartsstijging een betrekkelijk belangrijk stuk in beslag genomen wordt door toeneming van het aandeel van de investeringen en de overheidsbestedingen. De individuele consumptie neemt dus minder toe dan met de welvaartsstijging correspondeert. Men zie daartoe de volgende percentages voor enkele peiljaren. Ter vergelijking zijn naast de overheidsbestedingen ook de overheidsuitgaven opgevoerd. Op het verschil daartussen, dat voor ons doel van groot belang is, komen wij meteen terug.

Het opdringen van de overheidsbestedingen en de investeringen ten koste van de particuliere consumptie is een zeer wezenlijke trek van onze volkshuishouding. Wat de investeringen betreft weerspiegelt zich hierin vooral de steeds toenemende mechanisering en automatisering, die de kapitaalintensiteit van de produktie voortdurend verder opvoert.



Tabel 2. *Samenstellingen van bestedingen in procenten van het totaal*

|                                                                  | 1958 | 1963 | 1968 (geschat) |
|------------------------------------------------------------------|------|------|----------------|
| Particuliere consumptie                                          | 68   | 66   | 62             |
| Overheidsbestedingen                                             | 21   | 22   | 23             |
| Netto-investeringen v/h bedrijfsleven incl. voorraad-<br>vorming | 11   | 12   | 15             |
| Totaal                                                           | 100  | 100  | 100            |
| Overheidsuitgaven                                                | 28   | 27   | 27             |

Bron: 1) Statistisch Zakboek C.B.S. 2) Macro-econ. verkenning 1969, C.P.B.

De toenemende overheidsbestedingen vloeien vooral voort uit de toeneming van de welvaart, die allerlei collectieve voorzieningen eist (infrastructuur van het verkeer, onderwijs) en anderzijds uit de toeneming van de bevolking, waardoor er veel gedaan moet worden om ons land leefbaar te houden.

Beide ontwikkelingen zijn voor de afzienbare toekomst naar alle waarschijnlijkheid onomkeerbaar. Wij zullen van de toeneming van onze welvaart dus steeds meer opzij moeten leggen voor diepteinvesteringen en overheidsvoorzieningen.

Dit betekent dat zowel de besparingen als de belastingen voortdurend moeten of zullen stijgen. In het algemeen gesproken komt het geld voor de investeringen namelijk uit besparingen en het geld voor de overheidsbestedingen uit belastingen.

Tot dusver zijn de belastingen echter niet meegestegen. Hiermee komen we op het onderscheid tussen overheidsbestedingen en overheidsuitgaven.

Het totaal van de overheidsuitgaven is groter dan dat van de overheidsbestedingen. De overheid besteedt namelijk niet alleen zelf, maar hevelt ook geld over van de éne naar de andere groep gezinnen (rente op overheidsschuld, subsidies aan woningbouw, boeren en sociale verzekering). Dit zijn wel uitgaven voor de overheid, maar het geld wordt besteed door de begunstigde gezinnen, zodat het daar onder de bestedingen is begrepen. We spreken in dit verband meest van overdrachtsuitgaven.

Het totaal van de overheidsuitgaven wordt in sterke mate begrensd door de belastingopbrengst. Deze stijgt niet mee met de overheidsbestedingen. Integendeel, er is een licht dalende tendentie. Deze vloeit voort uit de grote weerstand tegen de reeds zeer hoge belastingdruk.

Samen met de ook in de toekomst te verwachten verdere toeneming van het aandeel van de overheidsbestedingen betekent dit dat er steeds minder ruimte zal zijn voor overdrachtsuitgaven. Het verschil tussen uitgaven en bestedingen, waaruit die overdrachtsuitgaven worden gefinancierd, is van 1958 tot 1968 blijkens tabel 2 ook reeds gedaald van 7 naar 4<sup>0</sup>‰.

Dit is een ontwikkeling die van beslissende betekenis is voor de financiering van de sociale verzekering. In deze overdrachtsuitgaven is namelijk begrepen de bijdrage uit de algemene middelen aan de sociale verzekering. Daarvoor komt in de toekomst dus steeds minder ruimte. Het is zelfs nog pregnanter dan uit het globale verschil tussen overheidsuitgaven en overheidsbestedingen volgt. Uit deze totale overdrachts-

uitgaven moet namelijk ook de rente op de overheidsschuld worden betaald. Dit is een zeer harde en bovendien voortdurend in omvang stijgende kern. Het laatste hangt samen met het huidige hoge rentepeil, waardoor de rentelast geleidelijk toeneemt naarmate oude leningen worden afgelost en nieuwe aangegaan.

Dit alles houdt in dat zelfs het op peil houden van de bestaande overdrachtsuitgaven een voortdurende stijging van de belastingdruk met zich meebrengt wegens de toeneming van de overheidsbestedingen. In feite wordt er echter juist een rem tegen automatische stijging van de belastingdruk ingebouwd. Door de inflatie vindt namelijk in verband met de progressie van de inkomstenbelasting een voortdurende sluipende belastingverhoging plaats. De regering wil dit in de toekomst echter ongedaan maken door de tarieven jaarlijks bij te stellen en dus in benedenwaartse richting te herzien.

Van sluipende belastingverhoging op lange termijn is dan geen sprake meer, zodat de overdrachtsuitgaven nog meer in de klem komen.

Ook op dit punt komen wij nog uitvoerig terug. Hier ging het slechts om wat algemeen graaf- en spitwerk, als onderbouwing van het verdere betoog.

### *De lasten van de sociale verzekering*

Sociale verzekeringsuitgaven vormen voor het overgrote deel geen last voor de volkshuishouding, in de zin van beslag op produktiefactoren. Het zijn overdrachtsuitgaven, die van de een aan de ander worden gegeven. Weliswaar vormen zij inkomen dat wordt besteed, maar dat zou anders toch gebeurd zijn, en wel door degenen van wie thans de premies worden geheven. De overdrachten zelf kunnen dus niet als lasten worden aangemerkt, maar het stelsel van sociale verzekering brengt toch wel lasten met zich mee. Dit zijn de kosten van administratie en controle en de verspilling in de vorm van meer ziekteverzuim en groter gebruik van geneeskundige diensten en hulpmiddelen.

Wat de administratie- en controlekosten betreft raamt het Centraal Bureau voor de Statistiek voor 1967 een bedrag van f 438 miljoen, d.i. 4<sup>0</sup>/<sub>10</sub> van de totale uitkeringen in dat jaar. Wij mogen aannemen dat op de verzekeringsplichtige bedrijven en instellingen kosten drukken die van dezelfde orde van grootte zijn, zodat er vermoedelijk ongeveer f 1 miljard gemoeid is met administratie en controle.

Tegenover dit bedrag moet echter worden gesteld de kosten van particuliere verzekeringen, die bij afwezigheid van sociale verzekering ten dele daarvoor in de plaats zouden komen. Deze particuliere kosten zouden vermoedelijk duidelijk hoger zijn wegens het acquisitie-apparaat, dat bij sociale verzekering wegens het verplichte karakter kan ontbreken.

De verspilling is moeilijk nauwkeurig te schatten. Het belangrijkste is vermoedelijk de toeneming van het ziekteverzuim. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek is het ziekteverzuim in procenten van de arbeidstijd toegenomen van 4 in 1952 tot ruim 6 in 1966. Dit is echter zeker niet alleen een kwestie van sociale verzekering. In deze zelfde periode heeft zich namelijk een sterke verkrapping van de arbeidsmarkt voltrokken, die eveneens verslappend kan werken. Wan-

neer, om de gedachten te bepalen, 1% ziekteverzuim wordt toegeschreven aan de sociale verzekering, komen we aan een bedrag van f  $\frac{3}{4}$  miljard.

Alles te zamen genomen vallen de lasten van de sociale verzekering dan te ramen op f  $1\frac{3}{4}$  miljard, of wel  $2\frac{1}{2}\%$  van de totale produktie. Daarbij moet dus worden bedacht dat er bij particuliere verzekering ook nog acquisitiekosten zouden zijn. De extra lasten die de sociale verzekering veroorzaakt zijn dus in ieder geval lager, en vermoedelijk zelfs vrij belangrijk lager, dan de genoemde  $2\frac{1}{2}\%$ . Niettemin is het toch altijd nog de moeite waard, te streven naar verdere vermindering. Wegens sterke onderlinge verschillen tussen de regelingen van de afzonderlijke sociale verzekeringen zijn de kosten van uitvoering zonder twijfel hoger dan nodig is. Een stroomlijning kan dan ook naar alle waarschijnlijkheid bijdragen tot duidelijke besparing. Omdat dit een wijd open deur is, wordt dit punt alleen pro memorie vermeld.

Wel moeten wij nog wat nader ingaan op de overdrachten die via de sociale verzekering hun beslag krijgen. Deze vormen blijkens het voorgaande geen reële last voor de volkshuishouding als geheel, maar wel zijn zij een financiële last voor degenen die de premies en de bijslagen uit de algemene middelen opbrengen. De wijze van financiering roept repercussies op die eventueel nadelige gevolgen kunnen hebben op de rest van het economische proces. In zoverre vormen de overdrachtsuitgaven dan indirect toch een reële last.

In verband hiermee komen wij nog eens terug op de afnemende ruimte die er is voor bijslagen uit de algemene middelen, gegeven het plafond van de belastingdruk en de voortdurende toeneming van de overheidsbestedingen. Als er toch tegen de draad in meer geld wordt uitgetrokken om tekorten van sociale verzekeringen te dekken, wordt dit noodgedwongen onttrokken aan overheidsbestedingen, zoals onderwijs en wegebouw. Dan eet de sociale verzekering onze universiteiten en wegen op. Door financiële begrenzungen niet te eerbiedigen kunnen er dus toch reële nadelen worden opgeroepen, ook al vormen overdrachtsuitgaven op zichzelf geen reële last.

Het is dus precies andersom dan de populaire mening over deze zaak. Gesteld wordt namelijk dikwijls, vooral in vakbewegingskringen, dat de last van de premies te zwaar begint te worden, zodat gedacht moet worden aan meer bijdragen uit de algemene middelen. In feite roept alleen het laatste een last voor de volkshuishouding op, althans wanneer we rekening houden met de feitelijke gegevens op dit punt.

Zoals gezegd vormen de premies uiteraard wel een financiële last voor degenen die ze moeten betalen. In dit verband is er de neiging, ze bij de arbeidersverzekeringen ten dele onzichtbaar te maken door ze door de werkgevers te laten betalen. Op enigszins langere termijn komt dit voor de arbeiders echter op hetzelfde neer. In een open economie als die van Nederland wordt het loonkostenpeil dat wij ons kunnen veroorloven bepaald door de concurrentiepositie tegenover buitenlandse goederen, zowel aan de invoer- als aan de uitvoerkant. Uit deze ruimte moeten zowel de sociale lasten van de werkgevers als het loon worden bekostigd. De werkgevers kunnen dus niet anders doen dan de sociale lasten eerst aftrekken, en wat er over-



schiet is het loon in enge zin. Zou een groter deel van de sociale lasten op de werknemers drukken, dan zou het bruto loon dat zij in handen krijgen dienovereenkomstig hoger zijn, maar na aftrek zouden zij hetzelfde ter vrije besteding in handen krijgen.

Naast de arbeidersverzekeringen zijn er de volksverzekeringen, waarvan de premies geheel drukken op particulieren, behoudens ook hier de bijslagen uit de schatkist. Als we onder particulieren ook de werknemers bij de arbeidersverzekeringen rekenen, valt de volgende verdeling van premies en bijslagen te geven.

Tabel 3. *Samenstelling van premies en bijslagen in procenten van het totaal, 1967*

|               |     |
|---------------|-----|
| Werkgevers    | 40  |
| Particulieren | 55  |
| Overheid      | 5   |
| Totaal        | 100 |

Bron: Statistisch Zakboek, C.B.S.

De overheidsbijdrage is dus naar verhouding nog klein, maar zoals reeds gezegd bestaat er aandrang, haar te vergroten. Voor zover deze drang voortkomt uit gebrek aan inzicht, kan zij aan de hand van de in het voorgaande gegeven argumentatie worden bestreden.

Dat de door de werkgevers betaalde sociale lasten in feite door de werknemers gedragen worden, wordt in ieder geval wél duidelijk ingezien, want wat voor het loonpeil geldt, is ook waar voor loonsverhogingen. Daar wordt van de beschikbare ruimte altijd eerst afgetrokken de stijging van de sociale lasten voor de werkgevers, om te komen tot de mogelijke loonstijging. Aangenomen mag worden dat de vakbeweging deze ruimte volledig benut, zodat zij precies wordt opgesoupeerd. De financiële premielast van de arbeidersverzekeringen drukt dan ook geheel op de arbeiders zelf.

#### *Sociale verzekering als herverdelingsinstrument*

Al vallen bij overdrachtsuitgaven betalingen en uitkeringen voor de volkshuishouding als geheel tegen elkaar weg, voor degenen die moeten betalen is er toch wel sprake van een financiële last. Dit is temeer het geval, naarmate premies en uitkeringsrechten minder op elkaar zijn afgestemd. Dit brengt ons op het probleem van de herverdelingsinstrumenten in de sociale verzekering.

Vooraf heeft het zin, in het kort de motieven voor sociale verzekering te vermelden, ten einde de betekenis van het herverdelingselement af te bakenen.

Op de eerste plaats staat uiteraard het streven, de grote massa van de arbeiders of van de bevolking te vrijwaren tegen materiële risico's die zij zelf niet kunnen dragen, zoals werkloosheid, langdurige en kostbare ziekte, invaliditeit en ouderdom.

Dit motief behoeft echter op zichzelf nog niet doorslaggevend te zijn. Denkbaar is dat de bedoelde risico's geheel of gedeeltelijk op aannemelijke wijze particulier verzekerbaar zijn. Dan wordt het een kwestie van wikken en wegen. Enerzijds geldt in een Westers land de algemeen aanvaarde zienswijze dat de overheid het particu-

liere initiatief eventueel moet aanvullen, dus inspringen waar het tekortschiet, maar niet verdringen. Het laatste zou zich voor kunnen doen als bepaalde voorzieningen bij de sociale verzekering worden betrokken, hoewel er particuliere verzekeringen zijn waarbij men ook terecht kan. Anderzijds zijn er enkele overwegingen die maken dat men in dit geval soms toch de sociale verzekering verkiest. In de eerste plaats staan de organen van de sociale verzekering als marktpartij veelal sterker dan particuliere verzekeringen. Zij kunnen dan door druk op de leveranciers van de betrokken voorzieningen meer of minder belangrijke prijs- en dus premieverlagingen verkrijgen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld zijn hier de ziekenfondsverstrekkingen, waarbij de huisartsen, specialisten, apothekers en verpleeginrichtingen genoeg moeten nemen met veel lagere tarieven en prijzen dan die zij aan particuliere patiënten in rekening kunnen brengen. Mede daardoor zijn de premies van particuliere ziektekostenverzekeringen bij dezelfde verstrekkingen belangrijk hoger dan die van de ziekenfondsen. Overigens schept dit ook een probleem aan de grens van beide verzekeringsstelsels, namelijk wanneer iemand door inkomensstijging van de éne in de andere voorziening terechtkomt. Door het kostenverschil gaat dit gepaard met een vrij belangrijke schok. Op dit punt komen wij hierna nog terug.

Een andere overweging die bij de beschikbaarheid van particuliere verzekeringsmogelijkheden de balans soms toch doet doorslaan naar sociale verzekering is dat globaal gesproken de eerste vrijwillig is en de tweede verplicht. Er zijn altijd mensen die het risico van materiële tegenslagen onderschatten en zich niet verzekeren. Kunnen zij eventuele financiële calamiteiten niet uit hun eigen middelen dekken, dan vallen zij veelal terug op de sociale bijstand. De laatste beoogt een vangnet te zijn voor degenen die door bijzondere omstandigheden overal naast vallen. Het moet echter geen premie zijn op zorgeloosheid.

Het zal weinig betoog behoeven dat de laatstgenoemde overweging gemakkelijk kan worden overtrokken. De overheid pretendeert namelijk in zulke gevallen dat zij beter weet wat goed is voor de betrokkenen, dan zij dat zelf weten. Dit is voor een democratie, die in het algemeen uitgaat van de mondigheid van de mensen, een gevaarlijke stelling. Daarom is er reden, uiterst zorgvuldig met dit motief voor sociale verzekering om te springen en de bewijslast altijd te laten rusten op de voorstanders van verplichte deelneming.

Maar hoe dit zij, er moet nu eenmaal enigszins rekening worden gehouden met zorgeloosheid van enige omvang, en daarom kunnen wij dit motief voor sociale verzekering niet buiten beschouwing laten.

Willen we op grond van het voorgaande bepaalde voorzieningen onder de sociale verzekering brengen, dan kan dit op uiteenlopende manieren worden gefinancierd. Hiermee komen wij aan het herverdelingsmotief.

In het algemeen is dit een bij-oogmerk. Men stelt er veelal geen sociale verzekering voor in. Hierop bestaat één uitzondering, namelijk de kinderbijslagverzekering. Kinderen zijn geen financiële ramp waaraan men niets kan doen. Het hoofdmotief is hier dus herverdeling.

Voor de herverdeling door middel van de sociale verzekering heeft men ook een

mooi woord gevonden, namelijk solidariteit. De gedachte hierbij is dat de hogere inkomens, hetzij in de sociale verzekering of daarbuiten, meer moeten betalen dan hun uitkeringsrechten, en lagere inkomens minder.

Het is echter zeer de vraag of gedwongen solidariteit nog wel solidariteit genoemd mag worden. Bij solidariteit denkt men immers veelal aan iets spontaans.

Bovendien is de solidariteitsnorm een beginsel waar men een geheel ander beginsel tegenover kan stellen, namelijk de ruilrechtvaardigheid. Krachtens de ruilrechtvaardigheid is het onbillijk, van mensen prestaties te vorderen waarvoor zij contraprestaties van geringere waarde terugkrijgen. Blijven we in de sfeer van de normen, dan blijft de éne rechtvaardigheid dus tegenover de andere rechtvaardigheid staan. Wij komen er langs deze weg daarom niet uit. Het is dan ook beter, te zien hoe de herverdeling werkt, om vervolgens aan de hand van praktische maatstaven te beslissen.

Men kent twee herverdelingsmethoden in de sociale verzekering. Er kunnen tekorten zijn die gedekt worden uit de algemene middelen, en de premies kunnen ten dele worden losgemaakt van de uitkeringsrechten. Het laatste geschiedt bij de ouderdoms- en weduwen- en wezenuitkeringen en bij de ziekenfondsverzekering. De premies zijn bij deze verzekeringen namelijk tot een zekere bovengrens afhankelijk van het loon of inkomen, terwijl de uitkeringen en verstrekkingen voor ieder gelijk zijn.

Nemen we eerst de methode van bijslagen uit de algemene middelen. Dit punt is hiervóór reeds ter sprake gekomen, waar het ging over de beschikbare ruimte voor dit soort overheidsuitgaven. Hier kunnen we een en ander nog wat verder preciseren, door ook het herverdelingselement erbij te betrekken.

De voorstanders van deze methode gaan ervan uit dat in geval van bijslagen uit de algemene middelen de hoge inkomenstrekkers er in hoofdzaak voor opdraaien, want die betalen verreweg het grootste deel van de algemene belastingen. Dit is het herverdelingsaspect van de genoemde financieringswijze.

Deze redenering is onder de tegenwoordige omstandigheden echter grotendeels fout. Gezien het feit dat de fiscale druk op de hoge inkomens vrijwel dolgedraaid is, zodat zij naar algemeen gevoelen omlaag moet, en rekening houdend met de vereiste aanpassing van de belastingstructuur in E.E.G.-verband, betekent belastingverhoging een toeneming van de *indirecte* belastingen. Het gaat er namelijk om, wie de *extra* belastingen draagt als gevolg van additionele bijslagen uit de algemene middelen. Dit zijn dus grotendeels dezelfde groepen die de premieverhoging zouden dragen.

Het is ook mogelijk, en gezien de hoogte van de totale belastingdruk zelfs waarschijnlijk, dat additionele bijslagen uit de algemene middelen niet worden gefinancierd uit extra belastingen, maar dat de overheid er andere voorzieningen voor inkrimpt. Dan komen we op het reeds vermelde geval, waarin de sociale verzekering de leefbaarheid van ons land aantast.

Ten slotte is het denkbaar dat er geen extra belastingen worden geheven, maar dat de overheid er toch niets voor laat. Zij moet dan in versterkte mate leningen sluiten bij de geldscheppende instellingen. Dit blaast de inflatie nog verder aan.

zodat de prijzen sterker gaan stijgen. Ook daarvan zijn vooral de zwakke groepen in de samenleving de dupe.

Als tweede methode van herverdeling kwamen we tegen een premiestelsel waarbij aan het ondereind minder wordt betaald dan overeenkomt met de uitkeringsrechten, en aan het bovineind meer.

Aan het ondereind, bij de laagste inkomens, profiteert men dus op twee manieren van de sociale verzekering. Enerzijds worden er risico's door uitgeschakeld die men zelf niet dragen kan, en anderzijds wordt men er financieel beter van, doordat niet de volle premie behoeft te worden betaald.

Nu is er in het licht van de hiervóór weergegeven beschouwing over de dynamiek van de welvaart veel voor te zeggen, de sociale verzekering of bepaalde onderdelen daarvan te zien en te behandelen als regelingen die behoren bij een bepaald welvaartspeil, maar die telkens opnieuw moeten worden gezien bij stijging van dat welvaartspeil. Met name kunnen bij toenemende welvaart bepaalde voorzieningen wellicht weer worden teruggegeven aan de bestedingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid, omdat men de betrokken risico's voortaan zelf kan dragen of langs particuliere weg verzekeren.

Zulk een voortdurende kritische toetsing van de omvang van de sociale verzekering is van groot belang, omdat er anderzijds ook belangrijke stijgingsfactoren aan het werk zijn, zoals de veroudering van de bevolking, de perfectionering van de medische voorzieningen en de wenselijkheid tot uitbreiding van pensioenvoorzieningen. Het kan dus zin hebben, naarstig te zoeken naar het uitwiden van verstrekkingen die eventueel kunnen worden gemist, ten einde ruimte te scheppen voor nieuwe of uitbreiding van andere voorzieningen.

Een dergelijk voortdurend uitwiden is praktisch onmogelijk bij voorzieningen met herverdelingselementen en dus overschotten voor de verzekerden aan het ondereind. Er is dan namelijk een grote groep die belang heeft bij het voortbestaan van zulke voorzieningen, ook als zij wegens de toegenomen welvaart uit hoofde van de bestaanszekerheid niet meer nodig zijn. Gevestigde belangen, zoals deze verkregen rechten, plegen met hand en tand te worden verdedigd. Zij vormen dus grote obstakels als het erom gaat, bepaalde veranderingen in te voeren. Dit temeer wanneer er, zoals in dit geval, een grote groep bij betrokken is. Er is dan licht een politieke partij die er de mogelijkheid van stemmenwinst in ziet, zich achter zulk een gevestigd belang te stellen. De andere politieke partijen kunnen uit concurrentieoverwegingen niet achter blijven, en zo komt de kwestie muurvast te zitten. Op deze wijze komen we praktisch nooit meer van sociale verzekeringen met herverdelingselementen af, ook al zijn ze allang achterhaald. Dit heeft weer tot gevolg dat er altijd alleen maar bij komt en nooit iets af gaat. Of, wat ook denkbaar is: nieuwe voorzieningen, die in de loop van de tijd dringender geworden zijn, of waarvan de verwezenlijking vroeger op praktische bezwaren stuitte, blijven achterwege omdat het pakket vol zit met oude en ten dele achterhaalde voorzieningen.

Wil men het pakket sociale verzekeringen 'up to date' houden, dan moet een sociale verzekering zo worden opgezet dat zij ook weer zonder pijn kan worden afge-



schaft of tot een lager peil teruggebracht. Dit laatste is vrijwel onmogelijk bij het inbouwen van herverdelingselementen en het daarmee gepaard gaande kweken van gevestigde belangen aan het onder eind.

Een sanering van de sociale verzekering door uitzuivering van de herverdelings-elementen is uiteraard een kwestie van lange termijn. De premies van ouderdoms-, weduwen- en wezenvoorzieningen en van de ziekenfondsverstrekkingen zouden dan geleidelijk moeten worden omgezet in vaste bedragen, en het totale peil van de premies zou moeten worden opgevijseld om te tekorten weg te werken die thans uit de algemene middelen worden bijgespijkerd. Dit zou uiteraard met zich meebrengen dat de laagste inkomensgroepen meer premie moeten gaan betalen. Dit kunnen zij in het algemeen ook, omdat hun welvaart geleidelijk stijgt. Deze stijging kunnen we op ongeveer 3% per jaar stellen. Als daarvan 1% in beslag wordt genomen voor het rechtstrekken van premies, resteert er altijd nog een gemiddelde reële vooruitgang van 2% per jaar. Dit is minder dan die van de overige inkomensgroepen. Zolang de aanpassing duurt gaan de laagste inkomensstrekken er dus iets minder op vooruit dan de rest van de bevolking. Men moet het echter zo zien, dat zij door de te lage premie eigenlijk een voorschot hebben gekregen op een toekomstige welvaartstijging. Komt die welvaartstijging, dan is er geen reden, door te gaan met voorschotten verlenen.

Langs deze weg kan de sociale verzekering naar schatting in ongeveer 5 jaar worden gensaneerd, in de zin van gezuiverd van herverdelingselementen en bijslagen uit de algemene middelen.

Wordt in die tussentijd, of ook later nog, het invoeren van nieuwe sociale verzekeringen urgent, dan is het denkbaar dat deze termijn wordt verlengd door voorlopig ook deze nieuwe voorzieningen te financieren met een premie naar het loon of inkomen. Ten einde niet opnieuw gevestigde belangen te scheppen verdient het dan overweging, van meet af aan te bedingen dat het een voorlopige regeling is en een tijdschema te bepalen waarin de herverdeling weer wordt teruggedraaid.

Aan het bovineind ontstaan natuurlijk geen gevestigde belangen. Hier treden echter gemakkelijk overwegingen in die niet zijn ingegeven door de neiging, de betrokkenen te vrijwaren tegen risico's die zij zelf niet kunnen dragen. Het streven is er mede op gericht, op deze mensen over te houden. Zo worden er groepen ingedwongen die zelf misschien liever er buiten waren gebleven. Zij hebben echter geen keus, omdat zij moeten helpen, de tekorten te dekken.

Van belang is in dit verband dat sociale verzekeringspremies niet hetzelfde zijn als belastingen. Voor belastingen krijgt men in het algemeen typisch collectieve goederen geleverd, waarvan de waarde voor ieder afzonderlijk subject niet valt te becijferen (bestuur, defensie, rechtspraak). De heffingsbasis moet dus noodgedwongen losgemaakt worden van de tegenprestaties door de overheid, en dan kan worden betoogd dat iemand met een hoger inkomen meer kan afstaan, omdat het geld voor hem een geringere waarde heeft. Ditzelfde betoog gaat echter niet op voor sociale verzekering. Daar krijgt men voor de premies namelijk uitkeringsrechten terug die wél in geld luiden of gemakkelijk daarin uit te drukken zijn. Als het geld

voor iemand minder waarde heeft omdat hij er meer van heeft, is die geringere waarde niet alleen van toepassing op de premies, maar ook op de uitkeringsrechten. De redenering geldt dus aan beide kanten, en men kan krachtens deze overweging niet premies anders behandelen dan uitkeringsrechten.

Afstemming van prestaties op contraprestaties is dus van groot belang als men de financiële lasten van de sociale verzekering beperkt wil houden. Niet alleen kunnen minder urgent geworden voorzieningen dan van tijd tot tijd worden ingeruild voor voorzieningen waarvan de prioriteit intussen is gestegen, maar ook wordt er een belangrijke rem ingebouwd tegen voortdurende uitbreiding.

Nieuwe sociale verzekeringen zullen immers bij dit systeem, eventueel na een zekere aanlooptermijn, moeten worden bekostigd door degenen die ervan profiteren. Als de begunstigden het zelf moeten betalen, en zij zijn niettemin vóór, dan weten we zeker dat zulk een voorziening de moeite waard is. Zijn lustendragers en lastendragers niet dezelfde, dan bestaat er van de kant van de eerstgenoemde groep een voortdurende drang tot uitbreiding, omdat anderen gedeeltelijk voor de kosten opdraaien. De kans is dan groot dat voorzieningen worden ingevoerd die voor de gemeenschap als geheel meer verdriet dan plezier brengen, maar die toch worden doorgedrukt, omdat degenen die ervan profiteren als pressiegroep voldoende parlementsleden voor hun belangen weten te spannen.

Het geheel of gedeeltelijk doorsnijden van de band tussen prestatie en contraprestatie is dus een stap op het hellende vlak, waarop moeilijk weer terug te komen is. Het gevolg is echter een torenhoge financiële last van de sociale verzekering, of een pakket voorzieningen dat steeds minder past bij de stijgende welvaart. Wil men dit echt, dan valt er verder niets meer te zeggen. Is het gewoon een kwestie van gebrek aan inzicht, dan is het voorgaande betoog wellicht een bijdrage tot opheldering van de betrokken samenhangen.

### *Begrenzing van de sociale verzekering*

Het uitziften van herverdelingselementen, waarover zojuist werd gehandeld, schept in het algemeen alleen nog maar een *voorwaarde* voor beperking van de financiële lasten der sociale verzekering. Er moeten ook positieve stappen worden gedaan ter beteugeling van de voortdurende opwaartse druk. Hoe schakelen we over van ingebouwde versterkers op ingebouwde remmen?

Alvorens daar nader op in te gaan vraagt nog een andere ingebouwde versterker de aandacht, namelijk het stelsel van Europese afspraken over minimumpakketten, in het bijzonder wat betreft de ziekenfondsverstrekkingen. Dit heeft natuurlijk enige zin in verband met het vrije verkeer van werknemers in de E.E.G. De wijze waarop het gebeurt leidt er echter toe dat het gemeenschappelijke pakket tot het kleinste gemene veelvoud van de nationale pakketten wordt. Ieder wil namelijk zijn eigen verstrekkingen behouden en er ook nog bij opnemen wat anderen daarboven hebben. Er is dus de neiging, alles naar boven gelijk te schakelen. Verder werkt het in sterke mate verstarrend, omdat men zich jegens elkaar vastlegt. Wil men dit voorkomen, dan is het zaak, zich te beperken tot de hoofdzaken, en bovendien afspraken

te maken die niet langer dan zeg drie jaar geldig zijn.

Willen we de ongeremde uitgroei van de sociale verzekering weer in de hand krijgen, dan lijkt allereerst van belang, een grens te stellen waarboven het totale niveau niet verder mag stijgen. Zulk een grens kan het beste worden uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen. Het is geheel analoog aan de zg. Zijlstra-norm bij de toeneming van de staatsuitgaven (historisch juist is, dit aan te duiden als Romme-norm, maar dat klinkt zo gek).

De Zijlstra-norm stelt dat de staatsuitgaven als percentage van het nationale inkomen niet verder mogen stijgen. Komt er wat bij, dan moet er dus iets anders af.

Zulk een begrenzing is natuurlijk volstrekt arbitrair, maar zij is wel effectief. Als men het niet doet blijkt de zaak steeds meer uit de hand te lopen.

Het uitwieden van achterhaalde voorzieningen, nodig om binnen de norm te blijven, kan in beginsel op twee manieren plaatsvinden.

In de eerste plaats valt te denken aan de invoering van steeds meer eigen risico, waar dat maar enigszins mogelijk is. Bestedingsvrijheid en verantwoordelijkheid zijn belangrijke onderdelen van onze Westerse samenleving. Zij mogen naar vrij algemeen gevoelen niet verder in het gedrang worden gebracht dan strikt nodig is.

Met name op twee punten lijkt de invoering en geleidelijke uitbreiding van eigen risico mogelijk. Het eerste betreft de ziekenfondsverstrekkingen. Kraamhulp, huisartsenhulp en gewone medicijnen (de beide laatstgenoemde tot een geleidelijk toenemend plafond) kunnen zonder veel bezwaar uit de verstrekkingen worden gelicht. In een later stadium geldt hetzelfde voor de ziekenhuiskosten, waarbij het eigen risico echter altijd wel beperkt zal moeten blijven.

Een tweede mogelijkheid tot bezuiniging biedt de kinderbijslagverzekering. Hier zou men kunnen beginnen met afschaffing van de kinderbijslag voor het eerste kind, en vervolgens het tweede enz., of achtereenvolgens het  $n$ -de, het  $(n-1)$ -de enz. Het meest voor de hand ligt misschien een gelijktijdige afbraak van de kinderbijslag aan beide uiteinden.

Tegelijk met het invoeren van eigen risico kunnen bepaalde sociale verzekeringen met behulp van een meer algemene methode worden teruggedrongen. Bedoeld is het opschuiven van de welstandsgrens, die voor bepaalde sociale verzekeringen geldt, aan de hand van de prijsstijging in plaats van – wat thans plaatsvindt – aan de hand van het gemiddelde van loon- en prijsstijging. Neemt men de prijsstijging als maatstaf, dan groeit de verzekerde groep geleidelijk uit de betrokken voorziening. De lonen stijgen op lange termijn namelijk ongeveer dubbel zo snel als de prijzen van het levensonderhoud. Door het prijspeil als maatstaf te nemen bij de bepaling van de bovengrens vallen de hogere loontrekkers dus geleidelijk af, tot na zeg 15 jaar de gehele groep door de betrokken sociale verzekering heengestroomd is. De laatste is dan geruisloos verdwenen. Dit zou met name toepassing kunnen vinden voor de ziekenfondsverzekering. In een later stadium kunnen verzekeringen die loondervergoeding geven wellicht onder dit systeem worden gebracht. Wil men uit het ziekenfondspakket bepaalde risico's binnen de sfeer van de sociale verzekering houden – met name ziekenhuiskosten boven een bepaald plafond – dan kunnen deze

worden ondergebracht bij de bijzondere ziekterisico's, waarvoor een afzonderlijke verzekering geldt.

Het afsterven van bepaalde sociale verzekeringen doordat de betrokken groep van verzekerden er langzaam uitgroeit, komt in sterke mate tegemoet aan de eisen van de toenemende welvaart. Als de gehele groep verzekerden de sociale verzekering gepasseerd is, wordt men geacht, zo sterk te zijn dat men voortaan op eigen benen kan staan. Zo gezien is de sociale verzekering althans ten dele een voorbijgaand verschijnsel. Is de welvaart nog laag, dan is er nog geen mogelijkheid, de betrokken risico's te dekken: men kan geen sociaal paradijs bouwen op een economisch kerkhof. Pas als de grote massa van de bevolking duidelijk boven het levensminimum uitgekomen is, kan men gaan denken aan een uitgebreid stelsel van sociale verzekering. Is de welvaart tot een flink wat hoger peil gestegen, dan kan de sociale verzekering weer in belangrijke mate terugwijken, zodat ten slotte alleen nog de grote financiële catastrofes overschieten als objecten van sociale verzekering; invaliditeit, langdurige ziekenhuisopneming of soortgelijke behandeling, langdurige ziekte, langdurige werkloosheid, ouderdom en verlies van kostwinner.

Wat de geleidelijke afbraak van de verzekering voor gewone ziektekosten betreft zijn er ten slotte nog twee punten van belang.

In de eerste plaats treedt er, wanneer ieder weer geconfronteerd wordt met de kosten van normale geneeskundige verzorging, een rem op om naar de huisarts te gaan. Dit werkt enerzijds gunstig, omdat het verspillingen beperkt, maar anderzijds loopt de volksgezondheid wat meer gevaar. Dit laatste is echter nu eenmaal inbegrepen bij het dragen van verantwoordelijkheid. Als wij er in zijn algemeenheid niet van uitgaan dat de mensen mondig zijn, kan de democratie niet functioneren. De overheid perst ook niet elke dag voor iedereen zijn sinaasappel uit of zet hem zijn glas melk aan de mond.

Het tweede is een los eind, dat wij voorlopig hebben laten hangen en thans weer opvatten. Dit heeft betrekking op de reeds vermelde discriminatie tussen fondspatiënten en particuliere patiënten van de zijde van verstrekkers van geneeskundige diensten. Particuliere patiënten dienen thans in belangrijke mate om goed te maken wat men aan fondspatiënten tekort komt. In verband daarmee gaat het groeien uit de ziekenfondsverzekering als gevolg van het overschrijden van de welstandsgrens gepaard met een vrij grote schok, omdat de tarieven van particuliere ziektekostenverzekeringen belangrijk hoger zijn. Bij opschuiving van de welstandsgrens aan de hand van de prijsontwikkeling worden steeds meer mensen particulier patiënt, zodat zij op een bepaald moment met deze schok worden geconfronteerd. Wat valt hieraan te doen?

Als we even nadenken bevat de geleidelijke inkrimping van de ziekenfondsverzekering zelf de voorwaarden om deze schok te verzachten. De tarieven voor geneeskundige diensten aan particuliere patiënten zijn namelijk vooral zo hoog omdat een relatief klein aantal personen ze op moet brengen. Wordt het draagvlak geleidelijk groter, dan ware als tegenprestatie wellicht een 'gentlemen's agreement' te sluiten met de verschaffers van geneeskundige diensten, waarbij zij hun particuliere



tarieven aanpassen aan de voor hen steeds gunstiger wordende verhouding tussen fondspatiënten en particuliere patiënten. Daarin zouden ook kunnen worden betrokken de particuliere ziektekostenverzekeraars en tussenpersonen, die immers bij dit systeem voortaan eveneens hun afzetgebied geleidelijk zien vergroten, en daardoor lagere premies resp. provisiepercentages kunnen berekenen. Dit zal ten dele automatisch gebeuren als gevolg van de werking van het concurrentiemechanisme, maar zoals gezegd kan een 'gentlemen's agreement', met als hefboom de wijziging van de bepaling van de welstandsgrens, wellicht behulpzaam zijn.

Aan het eind van ons betoog komen wij nu nog even terug op de in de inleiding gestelde vragen. Wij stellen ze thans in een enigszins andere volgorde, omdat dit voor de beantwoording beter uitkomt.

*Kan* het zo doorgaan met de stijgende financiële last van de sociale verzekering? Antwoord: ja. Er zullen echter wel steeds meer onaangename repercussies worden opgeroepen, en dan al naar de financieringswijze voor de leefbaarheid van ons land, voor het peil van de indirecte belastingen of voor het tempo van inflatie.

*Zal* het zo doorgaan? Antwoord: ja, als we de zaak op zijn beloop laten. Er zijn namelijk machtige ingebouwde versterkers, die er moeilijk uit te krijgen zijn vanwege de herverdelingsinstrumenten.

*Moet* het zo doorgaan? Dat hangt af van wat we willen. Willen we het niet, dan is in het voorgaande in zeer grote trekken een politiek ontvouwd die kan leiden tot verzwakking van de ingebouwde versterkers en tot het inbouwen van rem-mechanismen.

Langs de weg van een analyserend betoog valt niet meer te bereiken dan verscherping van inzicht. Dit inzicht kan een bijdrage leveren tot bewustwording van wat we eigenlijk willen.

# DE ECONOMIE DER SOCIALE ZEKERHEID

DR. G. M. J. VELDKAMP

1 Wanneer men kennisneemt van uitspraken van sommige economen in onze tijd over de problematiek der sociale zekerheid, wordt men onwillekeurig herinnerd aan discussies, die een aantal decennia geleden in het kader van de beoefening van de economische wetenschap werden gehouden over enkele buiteneconomische vraagstukken. Ik denk hier bijv. aan het waardevraagstuk en aan het bevolkingsvraagstuk. Van welke betekenis beide vraagstukken voor de economische verschijnselenwereld ook mogen zijn, de economische wetenschap kan deze vraagstukken niet oplossen<sup>1</sup>. Zij moet het voorkomen van sommige maatschappelijke en andere verschijnselen eenvoudig als gegeven aanvaarden en zich rekenschap geven van de economische consequenties, die het voorkomen van deze verschijnselen met zich brengt. Het kan, zowel voor de benadering van de bedoelde verschijnselen, als voor de beoefenaren van de economische wetenschap zelf, riskant en soms ook nadelig zijn, dat economen zich met deze vraagstukken als zodanig bezighouden. Immers, buitenstaanders – door wetenschapsbeoefenaren graag met de term leken aangeduid – hebben vaak de neiging, reeds op grond van het feit, dat iemand een bepaalde graad van ontwikkeling heeft bereikt in een bepaald wetenschapsgebied, zijn oordeel over andere terreinen – waarop hij echter in feite ook een leek is – even hoog aan te slaan, als had hij dezelfde graad van wetenschappelijke ontwikkeling bereikt met betrekking tot de wetenschap die zich bezighoudt met de oplossing van bedoelde vraagstukken, als wanneer het om zijn eigen vakgebied ging. Wanneer men van dit zg. inzicht gebruik zou maken, om in de praktijk bepaalde vraagstukken tot een oplossing te brengen is dat voor de oplossing van die vraagstukken zeer riskant en in vele gevallen ook nadelig.<sup>2</sup> Maar dit geldt ook voor de beoefenaars van de economische wetenschap zelf. Door zich een jas aan te meten, die niet de hunne is, riskeren

<sup>1</sup> Vgl. W. Encken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Goldesberg 1947, pag. 243 e.v.

<sup>2</sup> Met betrekking tot maatschappelijke vraagstukken valt de ernst daarvan niet zo vlug op, als wanneer het bijv. gaat om vraagstukken die op medisch terrein liggen. Ik herinner mij een ironische kanttekening van wijlen mr. S. Mok bij een inaugurele oratie van een jong hoogleraar, die in zijn toespraak opmerkte, dat hij in het vak nog niet zo goed thuis was, maar daarmede spoedig vertrouwd hoopte te zijn. Terecht merkte Mok op, dat het ondenkbaar zou zijn dat men een hoogleraar in de chirurgie zou benoemen die zo'n opmerking zou moeten maken.

zij uitspraken te doen die dilettantistisch moeten schijnen voor vakmensen en een echte wetenschapsbeoefenaar moet in ieder geval het wekken van die schijn vermijden.

Betekent dit dat de economie zich niet met het vraagstuk van de sociale zekerheid moet bezighouden? Wie deze conclusie uit het voorgaande zou willen trekken, heeft een volstrekt onjuiste en te vroege conclusie getrokken. Ik sta op het standpunt, dat de economische wetenschap zich nog veel te weinig heeft beziggehouden met de problematiek van de sociale zekerheid. Wel zijn er reeds tussen de beide wereldoorlogen interessante economische studies over het vraagstuk van de sociale zekerheid verschenen<sup>3</sup> en ook na de laatste wereldoorlog zijn enkele studies, hetzij met een algemeen karakter, hetzij gewijd aan bijzondere onderwerpen<sup>4</sup>, maar een integratie van de economische sociale zekerheidsproblematiek binnen de economische wetenschap, heeft tot de dag van vandaag nog niet plaatsgehad.

Er begint echter verandering te komen<sup>5</sup>. Men denke in dit verband aan de oprichting van het Europees Instituut voor Sociale Zekerheid, dat zich ook indringend met de economische problematiek van de sociale zekerheid wil bezighouden; ik denk aan een drietal studies die de Commissie van de Europese Gemeenschappen in gang heeft gezet om meer inzicht te krijgen in de economische kant van de sociale zekerheidsproblematiek<sup>6</sup>; ik denk aan de in 1960 gehouden en onlangs verdiepte discussie

<sup>3</sup> H. W. Groeneveld, *Die Lasten der Sozialversicherung und ihre eventuelle Abwälzung in Holland*, *Supplément de la Revue Les Assurances Sociales*, 1931. H. Stammler, *Soziale Belastung der Deutschen Wirtschaft*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 1925; F. Orkrass, *Soziale Belastung der Deutschen Wirtschaft*, *Gewerkschaftsarchiv* 1925. G. Storck, *Ueber die Abgrenzung der Sozial Versicherung*, *Supplément de la Revue Les Assurances Sociales*, 1939; W. Dobbernack, *Finanzielle Fragen der Reichsversicherung*, 1931; B. Pfister, *Die Wirtschaftliche Bedeutung der Sozialversicherung*, 1931.

<sup>4</sup> Zonder op volledigheid aanspraak te maken wijs ik op: L. P. van der Does, *De economische betekenis der sociale verzekering*, Deventer 1946; F. R. Boot, *De financiering der sociale verzekering*, Amsterdam/Brussel 1947; N. Bolkestein, *De invloed van de financiële politiek der overheid op de verdeling van baten en lasten over de tijd*, Groningen 1948; *Sociale Verzekeringen en Sociale Lasten*, monografie nr. 2 van het Centraal Planbureau; *De betekenis van de sociale verzekering voor het economisch leven*, *Economisch-Statistisch kwartaalbericht*, september 1949; J. A. T. M. Brans, C. Campagne en L. Yntema, *Le financement de l'assurance sociale*, *Het Verzekeringsarchief*, 1950; D. B. J. Schouten en G. M. J. Veldkamp, *De sociale verzekering in de volkshuishouding*, Amsterdam 1952; D. B. J. Schouten, D. Roemers en N. E. H. van Esveld, *Sociale Verzekering en Economische draagkracht der Nederlandse volkshuishouding*, Tilburg 1953.

Voorts noem ik Alan G. N. Fisher, *Economic Progress and Social Security*, Londen 1946; Harmut Hensen, *Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Versuch einer ökonomischen Analyse*, Kieler Studien, Kiel 1955; J. H. Richardson, *Economic and Financial Aspects of Social Security*, Londen 1960; Ingo Ellgering *Sozialversicherung und Wirtschaftswachstum*, Köln 1965.

Ten slotte wijs ik op de artikelen van L. P. Gootjes, *Het rendement van de gezondheidsbescherming*, *Economie* 1967 en L. P. de Jong, *Enkele aspecten van de economie der volksgezondheid*, *Economie* 1968.

<sup>5</sup> In verschillende – vooral de meest recente – onder 4 genoemde studies is daarvoor een aanzet gegeven.

<sup>6</sup> Respectievelijk betrekking hebbend op de financiering van de sociale zekerheid in de landbouw; de financiering van de sociale zekerheid in het algemeen en de economische invloed der sociale zekerheid. Deze studies zullen – voor zover ik heb mogen nagaan – een belangrijke bijdrage leveren tot de economie der sociale zekerheid.

in het kader van het Internationaal Instituut voor Openbare Financiën<sup>7</sup>; ik denk aan het voornemen van – in ons eigen land – de redactie van het Sociaal Maandblad Arbeid om in een systematische artikelenreeks de problematiek van de economie der sociale zekerheid onder ogen te zien<sup>8</sup>.

Ik bepleit dus meer belangstelling van de economische wetenschap en haar beoefenaren voor de belangwekkende problematiek van de sociale zekerheid. Dat is echter heel iets anders dan de neiging van verschillende economen – evenals trouwens van verschillende niet-economen – om met betrekking tot de sociale zekerheid uitspraken te doen die geen wetenschappelijk gefundeerde economische oordelen inhouden met betrekking tot de sociale zekerheid, doch psychologische, sociologische, culturele en/of politieke waarde-oordelen. Het grote publiek heeft echter vaak de neiging om op grond van de omstandigheid, dat een befaamd beoefenaar van de economische wetenschap zich dergelijke uitspraken veroorlooft, niettegenstaande het feit, dat hij een terrein betreedt waarvan hij niet meer of minder weet dan de gemiddelde leek, met een gezaghebbende uitspraak te doen te hebben. En dat is in onze tijd even gevaarlijk, zowel voor de verschijnselenproblematiek, waarom het gaat, als voor het gezag van de economen, als dat het geval was in de tijd toen economen zich op het gladde ijs van de waardeleer en het bevolkingsvraagstuk gingen bewegen. En misschien is ook de Vereniging voor Arbeidsrecht niet geheel aan de invloedssfeer ontkomen van dit soort uitspraken, want ik heb min of meer de indruk, dat de aanleiding tot de opstelling van de preadviezen voor de voorjaarsvergadering, uitspraken zijn geweest die meer in het psychologische-sociologische, culturele en/of politieke vlak liggen dan met de economische wetenschap veel van doen hebben. Nochtans heeft de Vereniging nadrukkelijk de problematiek aan de orde gesteld vanuit een economisch gezichtspunt en ik geloof dat wij zullen moeten trachten ons daaraan te houden.

2. Waarom gaat het nu in wezen bij de sociale zekerheid? Ik geloof dat dit een prealabele vraag is die wij ons moeten stellen. Het wil mij voorkomen, dat wanneer men het begrip, zoals wij dat in onze moderne tijd ervaren, van alle franje ontdoet, het er in wezen om gaat de (consumptieve) bestedingsmogelijkheden van de individuen zo gelijk mogelijk te houden, zowel bij het wegvallen van de inkomensbron, als bij het ontstaan van voor het individuele budget extra zware – niet te dragen – lasten.

<sup>7</sup> Het in 1950 te Monaco gehouden Congres hield zich bezig met *Aspects Financiers des Assurances sociales*, met preadviezen van Henri Fuss, Gerard Veldkamp, Paul Durand; Alan Peacock; Selma J. Mushkin; Guiseppa Petrilli; M. Saxer; Johannes Krohn; E. Vessilier en Waler Leën, *Travaux de l'Institut International de Finances Publiques*, Monaco 1950. Het in 1968 te Venetië gehouden congres had een bredere doelstelling en hield zich bezig met de onderlinge betrekkingen van Openbare Financiën en sociale zekerheid met bijdragen van Sergio Steve, André van Bruggenhout; Johannes Weitenberg; Aloes Oberhauser; Kacharski en Pirozynski; Francesco Reviglio; Anton Andronic en Georghe Picos; André Laurent; Gerhard Zeitel; M. Hauser; Earl R. Rolph; V. P. Dyatchenko; Alan Peacock. Voor zover ik kon nagaan waren deze preadviezen bij het afsluiten van dit preadvies nog niet in druk verschenen.

<sup>8</sup> *Mijn Enkele sociaal-economische aspecten van de sociale verzekering, S.M.A. 1968*, vormde daarvoor een inleidende probleemstelling.



Wanneer men nu vanuit de gezichtshoek van het individu naar de sociale zekerheid ziet, moet men zeggen dat de sociale zekerheid vanuit dat gezichtspunt optimaal is, als de bestedingsmogelijkheden door het wegvallen van de inkomensbron, dan wel door het ontstaan van extra zware lasten gelijk blijven of wil men het anders zeggen, niet worden aangetast. Wanneer dit laatste het geval is, blijft hij bij het wegvallen van de inkomensbron of bij het ontstaan van extra zware lasten economisch in dezelfde positie en – maar dat heeft met economie weinig te maken – kan hij ook maatschappelijk zichzelf blijven. Voor de maatschappij als geheel is de sociale zekerheid vanuit die gezichtshoek eveneens optimaal, in zoverre er geen 'underdogsituaties' ontstaan en in zoverre de totale koopkrachtige vraag in stand blijft. Wanneer een optimaal stelsel van sociale zekerheid ontbreekt, kunnen wel 'underdogsituaties' ontstaan en naar de mate dat het ontbreekt, zal de koopkrachtige vraag inzakken. Daarmede is dan voor de volkshuishouding als geheel een grotere of kleinere sociaal-economische problematiek gegeven. Onder economen wordt dan ook weinig strijd meer geleverd over de vraag van de bijdrage van de sociale zekerheid tot de economische stabiliteit en de economische groei<sup>9</sup>. In de eerste plaats betekent een goed stelsel van sociale zekerheid in de volkshuishouding een built-in-stabilizer en aangezien de stabiliteit van de koopkrachtige vraag een van de krachtigste prikkels is voor de economische groei, gaat van een goed stelsel van sociale zekerheid ook een krachtige prikkel uit voor de economische groei. Dit betekent niet, dat van de sociale zekerheid ook geen negatieve invloed op de economie zou kunnen uitgaan. Wanneer bijv. de ontwikkeling van de sociale zekerheid tot gevolg zou hebben, dat de produktiviteit zou dalen, of dat de voor de economische groei noodzakelijke besparingen niet meer worden gevormd, dan zou tegenover de positieve prikkel, die van de door de sociale zekerheid bewerkstelligde stabiliteit van de koopkrachtige vraag uitgaat, de negatieve werking staan van de daling van de produktiviteit of het achterblijven van de bedoelde besparingen. Ik kom op deze punten nog nader terug.

3. Theoretisch zijn er verschillende mogelijkheden om de (consumptieve) bestedingsmogelijkheden van het individu in de omstandigheden waarin de sociale zekerheid voorziet, zo gelijk mogelijk te houden.

In de eerste plaats is er de mogelijkheid van het individueel-economisch weerstandsvermogen in de vorm van bezit of vermogen. In de tweede plaats is er de mogelijkheid van particuliere voorzieningen, zoals bijv. particuliere verzekeringen. In de derde plaats is er de mogelijkheid van stelsels van sociale zekerheid, die ik globaal zou willen onderscheiden in stelsels die geen 'meanstest' hanteren en stelsels die wel een 'meanstest' hanteren.

Wanneer men de feitelijke situatie in het economisch leven van vandaag beschouwt met betrekking tot de verschillende mogelijkheden, dan moet in de eerste plaats vastgesteld worden, dat de feitelijke gegevens over de spreiding van bezit en

<sup>9</sup> Ingo Ellgering, *t.a.p.* pag. 157.

vermogen aantonen dat eigen bezit of vermogen voor de brede massa van het volk niet beschouwd kan worden als een reële economische weerstand die gebruikt zou kunnen worden om de consumptieve bestedingsmogelijkheden zo gelijk mogelijk te houden bij het wegvallen van de inkomensbron dan wel bij het ontstaan van extra zware lasten.

Noch de belangrijke welvaartsontwikkeling die wij in de achter ons liggende jaren gezien hebben, noch het specifieke bezitsvormingsbeleid hetwelk erop gericht is bezitsvorming mogelijk te maken voor de brede lagen van het volk, hebben tot op dit ogenblik tot belangrijke wijzigingen geleid in de bezits- en vermogensverhoudingen. Pleidooien om langs andere weg tot een andere bezits- en vermogensverhouding te komen in dit verband zijn tot dusverre zonder resultaat gebleven.<sup>10</sup>

In dit verband zijn de hieronderstaande cijfers illustratief voor het gemiddelde vermogen (exclusief pensioenrechten) van werknemers:

*Gemiddeld vermogen (exclusief pensioenrechten) in 1960 van werknemers<sup>11</sup>*

| Gezinsinkomen    | Aantal huishoudingen |      | Gemiddeld vermogen per huishouding, belegd in            |                               |                                               |          |                     |                               |                          |                   | Gezinnen met vermogen in onroerende goederen |
|------------------|----------------------|------|----------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|----------|---------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------|----------------------------------------------|
|                  |                      |      | Levensverz., lijf-, begraf.verz. (excl. pensioenrechten) | Kas, giro en rekening courant | Rentegevende rekeningen bij spaarinstellingen | Effecten | Onroerende goederen | Saldo vorderingen en schulden | Overige bestanddelen (b) | Totaal (afgerond) |                                              |
| in 1000 gld. (a) | x 1000               | %    | gld.                                                     |                               |                                               |          |                     |                               |                          |                   | %                                            |
| beneden 3 (c)    | 64                   | 3,3  | 239                                                      | 61                            | 814                                           | 98       | 478                 | + 139                         | 2                        | 1830              | * (e)                                        |
| 3 - ben. 4       | 93                   | 4,9  | 796                                                      | 59                            | 1032                                          | 358      | 1318                | + 39                          | 59                       | 3660              | 12                                           |
| 4 - ben. 5       | 254                  | 13,3 | 836                                                      | 72                            | 538                                           | 12       | 2511                | — 882                         | 70                       | 3160              | 18                                           |
| 5 - ben. 6       | 386                  | 20,0 | 1034                                                     | 124                           | 907                                           | 271      | 2709                | — 842                         | 32                       | 4240              | 20                                           |
| 6 - ben. 7       | 296                  | 15,4 | 1350                                                     | 120                           | 762                                           | 129      | 1682                | — 752                         | 45                       | 3340              | 11                                           |
| 7 - ben. 8       | 226                  | 11,8 | 1505                                                     | 186                           | 1052                                          | 172      | 3287                | — 1154                        | 24                       | 5070              | 22                                           |
| 8 - ben. 10      | 252                  | 13,2 | 1667                                                     | 166                           | 1693                                          | 1029     | 4445                | — 1443                        | 359                      | 7920              | 22                                           |
| 10 - ben. 12     | 153                  | 8,0  | 1812                                                     | 357                           | 2384                                          | 3880     | 5039                | — 1648                        | 1458                     | 13280             | 24                                           |
| 12 - ben. 15     | 97                   | 5,1  | 2745                                                     | 498                           | 2607                                          | 3313     | 8165                | — 2804                        | 415                      | 14940             | 32                                           |
| 15 - ben. 20     | 67                   | 3,5  | 4490                                                     | — 1772                        | 5986                                          | 14216    | 14577               | — 4034                        | 3310                     | 36770             | 37                                           |
| 20 - ben. 30     | 22                   | 1,1  | 6672                                                     | 1288                          | 10728                                         | 78091    | 21630               | + 1273                        | 9443                     | 129130            | 44                                           |
| 30 - ben. 50     | 5                    | 0,3  | 9250                                                     | 11346                         | 9481                                          | 262885   | 60250               | — 3269                        | 81866                    | 431810            | * (e)                                        |
| 50 en meer       | 1                    | 0,1  | 11000                                                    | 105917                        | 10334                                         | 457000   | 71833               | — 3416                        | —                        | 652670            | * (e)                                        |
|                  | 1916                 | 100  | 1520                                                     | 205                           | 1482                                          | 3119     | 3972                | — 1133                        | 659                      | 9820 (d)          | 20                                           |

Zie voor verklaring van de letters (a), (b), (c), (d) en (e) op bladzijde 20.

<sup>10</sup> Zie ook het SER-advies inzake vermogensaanwasdeling en andere instrumenten van bezitsvormingsbeleid 1968.

<sup>11</sup> Spaaronderzoek 1960, C.B.S. deel II.

| Gezinsinkomen    | Aantal huishoudingen |      | Levensverz., lijf-,<br>begraafverz., ov.verz.<br>(excl. pens.rechten) | Kas, giro en<br>rekening courant | Rentegevende<br>rekeningen bij<br>spaarinstituten | Effecten | Onroerende<br>goederen | Saldo vorderingen<br>en schulden | Overige vermogens-<br>bestanddelen (b) | Totaal  |         |
|------------------|----------------------|------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|----------|------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|---------|---------|
| in 1000 gld. (a) | x 1000               | %    | in procenten                                                          |                                  |                                                   |          |                        |                                  |                                        | %       | gld.    |
| beneden 3 (c)    | 64                   | 3,3  | 13,1                                                                  | 3,3                              | 44,4                                              | 5,4      | 26,1                   | 7,6                              | 0,1                                    | 100     | 1.830   |
| 3 - ben. 4       | 93                   | 4,9  | 21,7                                                                  | 1,6                              | 28,2                                              | 9,8      | 36,0                   | 1,1                              | 1,6                                    | 100     | 3.660   |
| 4 - ben. 5       | 254                  | 13,3 | 26,5                                                                  | 2,3                              | 17,0                                              | 0,4      | 79,5                   | — 27,9                           | 2,2                                    | 100     | 3.160   |
| 5 - ben. 6       | 386                  | 20,0 | 24,4                                                                  | 2,9                              | 21,4                                              | 6,4      | 64,0                   | — 19,9                           | 0,8                                    | 100     | 4.240   |
| 6 - ben. 7       | 296                  | 15,4 | 40,5                                                                  | 3,6                              | 22,8                                              | 3,9      | 50,4                   | — 22,5                           | 1,3                                    | 100     | 3.340   |
| 7 - ben. 8       | 226                  | 11,8 | 29,6                                                                  | 3,7                              | 20,7                                              | 3,4      | 64,7                   | — 22,6                           | 0,5                                    | 100     | 5.070   |
| 8 - ben. 10      | 252                  | 13,2 | 21,0                                                                  | 2,1                              | 21,4                                              | 13,0     | 56,2                   | — 18,2                           | 4,5                                    | 100     | 7.920   |
| 10 - ben. 12     | 153                  | 8,0  | 13,6                                                                  | 2,7                              | 17,9                                              | 29,2     | 38,0                   | — 12,4                           | 11,0                                   | 100     | 13.280  |
| 12 - ben. 15     | 97                   | 5,1  | 18,4                                                                  | 3,3                              | 17,5                                              | 22,2     | 54,6                   | — 18,8                           | 2,8                                    | 100     | 14.940  |
| 15 - ben. 20     | 67                   | 3,5  | 12,2                                                                  | — 4,8                            | 16,3                                              | 38,7     | 39,6                   | — 11,0                           | 9,0                                    | 100     | 36.770  |
| 20 - ben. 30     | 22                   | 1,1  | 5,2                                                                   | 1,0                              | 8,3                                               | 60,4     | 60,4                   | 1,0                              | 7,3                                    | 100     | 129.130 |
| 30 - ben. 50     | 5                    | 0,3  | 2,1                                                                   | 2,6                              | 2,2                                               | 60,9     | 14,0                   | — 0,8                            | 19,0                                   | 100     | 431.810 |
| 50 en meer       | 1                    | 0,1  | 1,7                                                                   | 16,2                             | 1,6                                               | 70,0     | 11,0                   | — 0,5                            | —                                      | 100     | 652.670 |
|                  | 1916                 | 100  | 15,5                                                                  | 2,1                              | 15,1                                              | 31,8     | 40,3                   | — 11,5                           | 6,7                                    | 100 (d) |         |

(a) Vóór aftrek van belastingen en sociale lasten; inclusief inkomen uit andere bronnen dan dienstbetrekking.

(b) Aandelen in bedrijfsvermogen en aandelen in onverdeelde boedels.

(c) Voornamelijk ongehuwden.

(d) Op basis van de Nationale Rekeningen kunnen de pensioenrechten inclusief die op grond van het A.B.P. geschat worden op f 6.785,—, dit is 69% van het in deze tabel opgenomen vermogen. Gegevens hieromtrent per inkomensklasse zijn niet bekend.

(e) Percentage niet in het Spaaronderzoek 1960 vermeld.

In Bijlage II van het S.E.R.-advies inzake Vermogensaanwasdeling en andere instrumenten van bezitsvormingsbeleid<sup>12</sup> wordt opgemerkt, dat de tabel doet zien, dat voor het grootste deel der huishoudingen het vermogen nog geen jaarinkomen belooft, t.w. voor gezinnen met een inkomen tot f 10.000 (1960), laat staan het inkomen uit vermogen.

Wat op de tweede plaats de individuele voorzieningen betreft, deze zijn traditioneel beperkt gebleven tot een aantal categorieën. Voor ons doel zijn daarvan de belangrijkste de brandverzekeringen, de begrafenisverzekeringen, de levensverzekeringen, bepaalde vormen van ziektekostenverzekeringen, pensioenverzekeringen en in de latere jaren de verplichte W.A.-verzekering. In het algemeen kan gezegd worden, dat zowel in ons land als in de meeste andere landen voor de risico's die be-

<sup>12</sup> Uitgave S.E.R. 1968 nr. 2, pag. II 11 en 12.

streken worden door ons sociale zekerheidsstelsel de drang naar particuliere verzekeringen veel geringer is geweest dan die naar verplichte verzekeringen, waarbij een belangrijke rol speelde het feit, dat de particuliere verzekeringen van oudsher zowel voor de toelating tot de verzekering als voor de bepaling van premie en uitkeringen stoelden op het 'do ut des'-principe, waardoor een streng causaal verband werd gelegd tussen premie en risico, alsmede tussen premie en uitkering. De hantering van dit principe maakt het onmogelijk tal van sociale risico's voor verschillende bevolkingsgroepen te verzekeren, waardoor deze individuele voorzieningen niet adequaat gebleken zijn voor de instandhouding van de consumptieve bestedingsmogelijkheden bij het wegvallen van de inkomensbron en bij het ontstaan van extra-zware risico's.

In de hierboven opgenomen tabellen heeft men – weer voor 1960 – ook cijfers opgenomen over rechten uit verzekeringsovereenkomsten. Ook indien deze cijfers in de later jaren relatief gestegen mochten zijn, is het duidelijk, dat daaraan uit een oogpunt van de hierbedoelde continuïteit slechts weinig betekenis is toe te meten.

De derde mogelijkheid, het sociale zekerheidsstelsel, heeft in de achter ons liggende jaren een snelle ontwikkeling doorgemaakt, waarbij typerend is aan de ene kant de uitbreiding van verschillende sociale verzekeringen tot alle burgers en de uitbreiding van de verschillende categorieën van verzekeringen, evenals het meer toereikend worden van de verschillende sociale verzekeringstypen aan de andere kant. Dit geldt zowel voor de algemene sociale voorzieningen als voor de complementaire sociale voorzieningen, waarvan de in de Algemene bijstandswet geregelde afsluitende voorzieningen een belangrijk sluitstuk vormen voor het gehele sociale zekerheidsstelsel.

Dit komt bijv. tot uiting in de cijfers betreffende de uitgaven der sociale verzekering die van 1964–1968 stegen van ruim f 6 miljard tot ruim f 12 miljard. De premies ten behoeve van de werknemers stegen (excl. overheidsbijdragen van ca. 3<sup>0</sup>/<sub>0</sub> en premies voor bedrijfs- en ondernemingspensioenen van ca. 2<sup>0</sup>/<sub>0</sub>) van 27,4<sup>0</sup>/<sub>0</sub> in 1964 tot 37,6<sup>0</sup>/<sub>0</sub> in 1969. Daarnaast belopen de uitgaven voor sociale bijstand in 1969 nog f 140 miljoen<sup>13</sup>. In het algemeen kan men zeggen, dat de Nederlandse sociale zekerheidsstelsels geen gebruik maken van een 'meanstest'. Een uitzondering daarop vormen natuurlijk de voorzieningen geregeld in de Algemene bijstandswet en de daarop gebaseerde regelingen, alsmede de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen. In een zeker opzicht kan men de verplichte ziekenfondsverzekering en de wettelijk geregelde bejaardenverzekering en vrijwillige verzekering als een tussenvorm zien van een voorziening met, en een voorziening zonder 'meanstest'. Er vindt daarbij geen behoeftentoetsing plaats op het ogenblik dat een verstrekking wordt verleend, maar wel geldt een loon- of inkomensgrens als criterium voor het tot de verzekering behoren.

Feitelijk constaterend kan men zeggen, dat er verder in het sociale zekerheidsstelsel een tendens aanwezig is om te komen tot een zekere gelijkheid van voor-

<sup>13</sup> Zie de M.v.T. op Hoofdstuk XV van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969, pag. 18 en 19, alsmede Miljoenennota 1969, pag. 59.

zieningen voor zelfstandigen en loontrekkenden, al gaat die tendens op het ogenblik op alle terreinen niet even ver<sup>14</sup>. Vastgesteld kan worden, dat de lasten van de sociale zekerheid in toenemende mate als zwaar worden ervaren. Dit hangt, afgescheiden van de absolute hoogte ten dele samen met de wijze waarop de premie wordt geheven en de grondslag waarnaar de premie wordt geheven. Recente onderzoeken hebben intussen aangetoond dat de sociale zekerheid als zodanig in het algemeen – zij het met belangrijke nuances – positief gewaardeerd wordt.<sup>15</sup> De belangrijkste witte vlekken in het sociale zekerheidsstelsel betreffen op dit ogenblik voor zelfstandigen het ontbreken van een arbeidsongeschiktheidsverzekering; in het algemeen de ontoereikendheid der pensioenvoorzieningen en ten slotte de onvoldoende geïntegreerdheid van de werkloosheidsvoorzieningen in het werkgelegenheidsbeleid.<sup>16</sup>

4. De ervaring heeft geleerd, dat er enge grenzen zijn gesteld aan de mogelijkheden voor de individuen om anders dan langs de weg van sociale zekerheid aan de individuele sociale risico's het hoofd te bieden. Alleen hierdoor is het verklaarbaar, dat het mogelijk is gebleken van de welvaartsontwikkeling van de achter ons liggende jaren gebruik te maken om het stelsel van sociale zekerheid uit te bouwen tot het niveau dat het stelsel thans heeft bereikt, waarmede – het is bij herhaling gesteld – een belangrijk beslag wordt gelegd op het nationale inkomen. Zo stegen de uitgaven voor de sociale zekerheid van 1948 tot 1968 van ruim 6% van het nationaal inkomen tot bijna 16% van het nationaal inkomen. Dit cijfer is samengesteld uit twee componenten, nl. in de eerste plaats de uitgaven voor inkomensderving en in de tweede plaats de uitgaven voor kinderbijslag en ziektekosten.

Wanneer men als criterium stelt voor een optimaal stelsel van sociale zekerheid dat de consumptieve bestedingsmogelijkheden zo gelijk mogelijk moeten blijven bij het wegvallen van de inkomensbron en bij het ontstaan van extra zware lasten, dan kan men het aandeel van de sociale zekerheid in het nationale inkomen uitdrukken in de volgende formule  $S = f(x + y)I$ . Daarin is  $x$  het percentage niet-actieven van de bevolking;  $y$ , het percentage dat de bijzondere lasten (extra gezinslasten en kosten van geneeskundige verzorging) uitmaken van het nationale inkomen, terwijl de factor  $f$  aangeeft de mate waarin het sociale zekerheidsstelsel verwijderd blijft van de optimale situatie. Naarmate de uitkeringen achterblijven bij 100%; naarmate niet over alle dagen uitkering wordt gegeven of op andere wijze beperking wordt aangelegd aan de duur van de uitkering; naarmate een eigen risico wordt toegepast, bijv. door de kinderbijslag voor het eerste kind op te heffen en een bijbetaling in de ziektekostenverzekering te vragen, zal  $f$  kleiner zijn.

<sup>14</sup> *Zie mijn Sociale Triptiek, Den Haag 1968, pag. 209 e.v. Voorts A. B. Vaandrager, Overheid en sociale zekerheid voor boeren en tuinders, Deventer 1968.*

<sup>15</sup> *Zie het onderzoek naar de bereidheid van de Nederlandse verplicht verzekerde werknemer om mee te betalen aan de premies voor sociale verzekeringen en naar de factoren, die op deze bereidheid van invloed zijn, Stichting Stuurgroep Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek: Meebetalen aan sociale verzekeringen, 1968. Voorts ook A. B. Vaandrager t.a.p. pag. 251 e.v.*

<sup>16</sup> *Zie mijn Enkele sociaal-economische aspecten, t.a.p. pag. 588 e.v.*



Bezien wij nu de grenzen die gesteld zijn aan de mogelijkheid, om anders dan uit sociale zekerheid aan sociale risico's het hoofd te bieden, dan is het duidelijk dat naarmate het inkomen en vermogen hoger is de mogelijkheid tot aanvullende individuele voorzieningen of tot opvang uit eigen inkomen en vermogen groter is. Er is verder natuurlijk een onderscheid in de behoefte om de consumptieve bestedingsmogelijkheden gelijk te houden bij de verschillende soorten van sociale risico's. De ervaring leert, dat de behoefte daaraan bij ouderdom en overlijden achterblijft bij de behoefte in het geval van intreden van tijdelijke en blijvende arbeidsongeschiktheid en bij werkloosheid.

Een belangrijk punt betreft de vraag of  $f$  kleiner moet worden naarmate de welvaart stijgt, m.a.w. of de marge voor het sociale zekerheidsrisico groter wordt bij toenemende welvaart. Dit is in de literatuur een omstreden kwestie. Sommige schrijvers beantwoorden de vraag bevestigend, anderen met beslistheid ontkennend.<sup>17</sup>

Meer in het algemeen kan gezegd worden, dat er een zekere relatie is tussen het niveau van welvaart in de verschillende landen en het aandeel van de sociale zekerheid in het nationale inkomen<sup>18</sup>. Ook wanneer men de hierop betrekking hebbende cijfers met een zekere reserve beoordeelt, ook rekening houdende met de verschillen tussen de nationale stelsels van sociale zekerheid, is het interessant een vergelijking te maken tussen de belangrijkste Westerse, Oosteuropese en een aantal ontwikkelingslanden. Voor de Westerse landen kies ik de O.E.S.O.-landen. Daarvoor gelden de volgende cijfers voor 1963: België 13,8; Canada 9,8; Denemarken 11,9; Frankrijk 14,6; Groot-Brittannië 11,2; Ierland 9,1; Italië 12,8; Japan 5,2; Nederland 12,7; Noorwegen 10,6; Oostenrijk 15,9; Portugal 4,1; Spanje 3,5; Turkije 1,4; U.S.A. 6,2; West-Duitsland 15,3; Zweden 13,5 en Zwitserland 7,4. Van de Oosteuropese landen noem ik Tsjechoslowakije 16,9; Bulgarije 10,7; Joegoslavië 10,5; U.S.S.R. 10,2; Hongarije 9,5 en Polen 9,3. Van de ontwikkelingslanden noem ik Bolivia 2,9; Cameroen 0,7; China (Taiwan) 1,3; Columbia 1,9; Costa Rica 1,7; Cyprus 2,3; Ghana 0,8; Guatemala 1,7; India 1,6; Ivoorkust 2,1; Kenia 2,9; Malagasy Republiek 2,8; Mexico 1,8; Nicaragua 1,6; Nigeria 0,8; Paraguay 2,0; Philippijnen 0,8; El Salvador 2,1; Tanzanië 2,2 en Venezuela 2,3.

Nederland nam in dit kader dus de achtste plaats in. Het cijfer voor de Verenigde Staten drukt tevens een stuk van het Amerikaanse armoedevraagstuk uit.

Ook is het nuttig vast te stellen, dat de variaties in sociale lasten in de E.E.G.-landen de laatste jaren steeds kleiner zijn geworden. De variaties beliepen in 1960 tussen 13,4 en 17,4<sup>0</sup>/<sub>0</sub> van het nationale inkomen en waren in 1965 verminderd tot

<sup>17</sup> Het bevestigende standpunt is ten onzent verdedigd in het Rapport *Ontwikkelingen in de sociale verzekering*, Teldersstichting, Geschrift nr. 12, 1965. Voorts door N. E. H. van Esveld, *De grens tussen sociale en particuliere verzekering*, Het Verkeersarchief 1965 en door F. Hartog, *Sociale verzekering op rationele grondslag*, Elsevier's Weekblad 26 oktober 1968; in Duitsland door Wilhelm Clausen, *Kein Verlass auf Vater Staat, Soziale Sicherheit Heute und Morgen*, Oldenburg 1968; Het tegenovergestelde standpunt werd bijv. verdedigd door Harmut Hensen t.a.p. pag. 124 e.v. en Ingo Ellgering t.a.p. pag. 108 e.v.

<sup>18</sup> Zie ook de interessante studie van Félix Paukert, *Sécurité Sociale et redistribution du revenu: étude comparée* in de *Revue Internationale du Travail*, 1968 pag. 467 e.v. Voorts mijn enkele sociaal-economische aspecten t.a.p. De hiergebruikte cijfers zijn ontleend aan de *Cost of Social Security*, I.L.O.-Genève 1967.

een marge van 17,7<sup>0</sup>/<sub>0</sub> tot 19,5<sup>0</sup>/<sub>0</sub>. De variaties bewogen zich dus in 1965 tussen 1/6 en 1/5 deel van het nationaal inkomen met een tendens tot onderlinge toename.<sup>19</sup>

Bij de beoordeling van de stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid in ons land, moet men natuurlijk in het oog houden, dat deze plaatsvond in een periode, waarin met betrekking tot verschillende soorten sociale risico's nog ernstige achterstanden bestonden, zoals nu bijv. nog het geval is met betrekking tot de oudedagsvoorziening in het algemeen, met uitzondering van enkele geprivilegieerde groepen, met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor anderen dan loontrekkenden en met betrekking tot de integratie van werkloosheidsvoorzieningen en werkloosheidsbeleid.

De meest zuivere benadering van het vraagstuk zou theoretisch natuurlijk die zijn, waarbij een optimale dekking bestaat voor alle sociale risico's, zoals dat bijv. op dit ogenblik het geval is voor ambtenaren en een aantal daarmede gelijkgestelde groepen en dan na te gaan wat de invloed is van welvaartsstijging. Toeneming van de collectieve en de individuele welvaart betekent, dat er grotere collectieve en individuele bestedingsmogelijkheden ontstaan. Het is duidelijk dat die grotere mogelijkheden gebruikt zouden kunnen worden voor een stuk kostendekking, waartoe men bij een lager niveau van welvaart niet in staat zou zijn. Zou dit geschieden dan zou dit betekenen, dat voor een deel der aan de sociale risico's verbonden kosten een zg. 'eigen risico' wordt ingevoerd. Nu mag men de mogelijkheden daartoe natuurlijk – ook en juist vanuit een economisch gezichtspunt – niet overschatten.

Eigenlijk zie ik maar drie objecten, die resp. liggen op het terrein van de ziektegeldverzekering, de ziektekostenverzekering en de kinderbijslagverzekering. De wettelijke ziektegeldverzekering gaat ervan uit, dat geen ziektegeld wordt uitgekeerd over de eerste twee dagen van de ongeschiktheid tot werken. Dit neemt evenwel niet weg, dat de meeste werknemers toch over de zg. wachtdagen wel een uitkering ontvangen. Tal van collectieve arbeidsovereenkomsten bevatten de verplichting voor de werkgever om gedurende die dagen het loon door te betalen en wanneer dit niet is geschied kan de arbeider zich altijd nog beroepen op art. 1638 c van het Burgerlijk Wetboek. Daarenboven bepaalt de tweede volzin van het derde lid van art. 29 van de Ziektewet, dat het Bestuur van de Bedrijfsvereniging bij een door de Minister van Sociale Zaken, de Sociale Verzekeringsraad gehoord, goedgekeurd besluit ten aanzien van alle of een of meer bepaalde groepen van bij haar verzekerde werknemers kan afwijken van de regeling van de wachtdagen. Het is duidelijk, dat bij toenemende welvaart er meer mogelijkheden ontstaan om de wachtdagen echt wachtdagen te laten zijn.

Het 'eigen risico' in de ziektekostenverzekering is in ons land een omstreden vraagstuk gebleken en dat is het nog steeds. Maar ook van de ziektekosten moet gezegd worden, dat naarmate de welvaart stijgt de mogelijkheden om een beperkt deel

<sup>19</sup> Vgl. Ph. van Praag, *Harmonisatie en egalisatie in E.E.G.-verband van de verschillende sociale verzekeringssystemen S.M.A. 1966, pag. 666.*

van die kosten – ik laat de technische uitvoering daar – voor rekening van de betrokkene te nemen, groter worden.

Ten slotte geldt dat ook voor de kinderbijslagverzekering. De oorspronkelijke Kinderbijslagwet voor loontrekkenden verleende kinderbijslag vanaf het derde kind. De wetgever ging ervan uit, dat het loon voldoende moest zijn om een gezin van gemiddelde omvang te onderhouden. Van die gedachte werd – in samenhang met de geleide loonpolitiek, die na de Tweede Wereldoorlog in gang werd gezet – aanvankelijk tijdelijk afgeweken. Het is tot dusverre nog niet mogelijk gebleken naar de oorspronkelijke opzet van de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden – ook niet ten dele – terug te keren. Toch moet gezegd worden, dat bij toenemende welvaart de economische mogelijkheid om de kinderbijslag voor het eerste en eventueel voor het eerste en het tweede kind af te schaffen, veel groter wordt. Ik kan in het kader van deze beschouwing niet ingaan op de sociaal-politieke en politieke aspecten van dit vraagstuk. Ik geloof alleen, dat staande gehouden kan worden, dat naarmate de welvaart – mits goed gespreid – toeneemt, er grotere mogelijkheden komen om aan de voet van de sociale verzekering een stuk risico zelf te dragen. Een van de belangrijke eisen die daaraan gesteld moeten worden is dat het stuk risico dat men zelf draagt kwantitatief overzichtelijk is, zodat iedereen weet wat de maximale last is die hem kan treffen. Deze last dient bovendien beperkt te zijn, zodat te voorzien is dat zij inderdaad opgevangen kan worden. Of voor sommige gevallen hiervan op sociale overwegingen zou moeten worden afgeweken, is weer een kwestie van sociaal beleid die op het ogenblik niet aan de orde is.

De vraag kan gesteld worden, of wij niet reeds een zodanig niveau van welvaartsontwikkeling bereikt hebben, dat gelet op de vraagstukken die nog opgelost moeten worden op het terrein van de sociale zekerheid, het inbouwen van een risicomarge aan de voet niet mede benut zou kunnen worden om de dringende vraagstukken die er op het terrein van de sociale zekerheid nog liggen, tot een oplossing te brengen. Er zijn geen algemene gegevens beschikbaar met betrekking tot de bestedingspreferentie voor de handhaving van de bestaande toestand, dan wel voor de invoering van een risicomarge aan de voet met gelijktijdig een snellere oplossing van de nog hangende vraagstukken. Het is duidelijk dat daarbij de hoogte der premie en de verdeling der premie een belangrijke rol speelt. Daarenboven is er de moeilijkheid, dat voor homogene bevolkingsgroepen, zoals bijv. de ambtenaren de optimale toestand reeds nagenoeg bereikt is en deze groepen dus geen (consumenten)belang bij een herverkaveling hebben.

5. Het punt van de hoogte en verdeling der premies brengt mij op een belangrijke karakteristiek van ons sociale zekerheidsstelsel. Dit stelsel is nl. opgezet als een verzekeringsstelsel, waarmede per definitie altijd een inkomenshervereiding gemoeid is. Bij de sociale verzekering is dat vooral een inkomensverdeling tussen de actieven en de niet-actieven, maar daarenboven bij de volksverzekeringen, bij de kinderbijslagverzekering voor loontrekkenden en de ziekenfondsverzekering een herverde-

ling tussen de verschillende inkomensgroepen met inachtneming van een maximum-heffingsgrens.

Oorspronkelijk heeft men in de sociale verzekering naar vormen gezocht, die zo dicht mogelijk aanleunden tegen de vormen van de particuliere verzekering. Ons gehele vooroorlogse sociale verzekeringsstelsel, zoals dit na de Tweede Oorlog nog in werking was, was doordrongen, van wat ik twintig jaar geleden de individualistische grondslagen van de sociale arbeidsverzekering noemde<sup>20</sup>. Veel elementen in die regelingen waren toegespitst op het realiseren van een ruilevenwicht, dat in de particuliere verzekering in het algemeen volstrekt aanvaardbaar is, maar bij de doelstelling der sociale verzekering slecht past. Er is vroeger bij herhaling gediscussieerd over de vraag of sociale verzekering eigenlijk wel echte verzekering was.<sup>21</sup> Ik durf niet meer zo stellig als vroeger te zeggen dat dit inderdaad het geval is. Voor zover men sociale verzekering verzekering wil noemen is het in ieder geval een verzekering met een geheel eigen karakter en is er weinig meer overeenstemming met de particuliere verzekering dan de namen verzekering, verzekerden, premie e.d. en de actuariële werkzaamheid met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van het risico e.d. Voor het overige heeft sociale verzekering in wezen eigenlijk maar heel weinig met de particuliere verzekering gemeenschappelijk.

Wij gaan dat steeds duidelijker zien, nu de sociale zekerheidsstelsels geleidelijk aan steeds meer een eenheid aan het worden zijn en veel minder een samenstel van geïsoleerde verzekeringssystemen. Steeds meer krijgt het sociale zekerheidsstelsel als doelstelling een zo optimaal mogelijke voorziening bij inkomensderving te bieden aan de ene kant en een voorziening voor extra zware lasten aan de andere kant. Steeds meer krijgt het geheel van de sociale zekerheid het karakter van een openbare collectieve voorziening, die te vergelijken is met alle mogelijke andere collectieve voorzieningen zonder welke de maatschappij in het geheel niet meer leefbaar is. In zoverre had De Pous gelijk toen hij in zijn recente nieuwjaarsrede de sociale voorzieningen plaatste naast andere collectieve voorzieningen<sup>22</sup>. Maar het is goed – de S.E.R.-voorzitter deed het meer impliciet – erop te wijzen, dat er een belangrijk verschil is tussen de voorzieningen der sociale zekerheid en de meeste andere collectieve voorzieningen, nl. dit, dat de eerste leiden tot individuele bestedingen, terwijl het bij de tweede veelal gaat om collectieve bestedingen. De lasten der sociale zekerheid hebben stellig een beperking van individuele bestedingen tot gevolg, doch daar staat tegenover, dat het sociale zekerheidsstelsel op het juiste ogenblik een calamiteuze beperking van individuele bestedingen voorkomt en de continuïteit daarvan zo veel mogelijk waarborgt. Op het aspect van het mogelijke ga ik niet op-

<sup>20</sup> *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering, Alphen aan den Rijn 1949.*

<sup>21</sup> *Zie Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, 1890 Bd I pag. 268. Later (bijv. Lutz Richter, Sozialversicherungsrecht, 1931) zocht men de oplossing hierin, dat men de sociale verzekering niet beschouwde als een verzekering in juridische zin, maar als een verzekering in economische zin. De grootmeester van de Duitse sociale verzekering A. Manes, Versicherungswesen, 1922, heeft de sociale verzekering echter steeds volledig als verzekering beschouwd. Zie uitvoeriger mijn Inleiding tot de sociale verzekering, Amsterdam 1953 pag. 1 e.v.*

<sup>22</sup> *Rede uitgesproken door de Voorzitter van de S.E.R., drs. J. W. de Pous op 3 januari 1969, Publikatie S.E.R.*

nieuw in. Slechts merk ik op dat de S.E.R.-voorzitter ten onrechte de indruk wekte, als zou ik gepleit hebben op dit ogenblik de sociale zekerheid zodanig uit te breiden, dat de lasten zouden stijgen tot 62<sup>0</sup>/<sub>0</sub> van de loonsom. In de studie waaraan hij refereerde heb ik nadrukkelijk slechts een analyse gegeven van de lastenstijging, die gemoeid zou zijn met een optimale uitbouw van de sociale zekerheid.<sup>23</sup> Tegelijkertijd is het mijn standpunt, dat iedere uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid verdiend moet worden. Uitbreiding kan alleen plaatshebben als resultaat van een bewuste keuze omtrent de besteding van verdiend inkomen.

Na deze kleine uitweiding keer ik terug naar mijn typering van het sociale zekerheidsstelsel als een openbare collectieve voorziening. Het sociale zekerheidsstelsel zo opgevat, heeft een geheel ander karakter dan de verschillende afzonderlijke verzekeringstakken, zoals die destijds zijn opgezet. Bij de afzonderlijke opzet der verschillende takken van verzekering pasten een eigen financiering en de daarvoor opgestelde premiegrondslagen. Geleidelijk aan worden de verschillende takken van sociale verzekering en de daarvoor op te brengen sociale lasten steeds meer in hun totaliteit ervaren, evenals dit het geval is bij de belastingheffing en vaak in samenhang met de op te brengen belastingen.<sup>24</sup> De vraag rijst dan ook of bij dat gewijzigde karakter van het sociale zekerheidsstelsel nog wel de verdeling past van sociale lasten tussen overheid, gezinshuishoudingen en bedrijven, zoals wij die op het ogenblik kennen. Ook rijst de vraag of daarbij nog wel de huidige lastenverdeling past over de verschillende inkomenscategorieën.

Ik ga op een aantal technische aspecten van de heffingsproblematiek bij de wenselijkheid om tot vereenvoudiging te komen, thans niet in. Ik mag als bekend veronderstellen, dat voor zover de lasten van ons sociale zekerheidsstelsel opgebracht moeten worden door heffingen naar de grondslag van het inkomen, ik de voorkeur zou geven aan uniforme heffingsgrondslagen. Het is echter de vraag of ook uit economisch oogpunt het grootste deel der sociale lasten geheven moet worden naar de grondslag van het inkomen. Wij beleven een tijd van een nieuwe technische revolutie met belangrijke wijzigingen in de economische structuur. Gehele bedrijfstakken verdwijnen, andere worden van arbeidsintensief sterk kapitaalintensief of sterker kapitaalintensief, ook ontstaan er geheel nieuwe sterk kapitaalintensieve bedrijven en aan de andere kant zien wij in de tertiaire sector een grote arbeidsintensiviteit. Mutaties zijn aan de orde van de dag. Men behoeft niet eens een visionaire futurist te zijn om te durven rekenen met verdere belangrijke wijzigingen<sup>25</sup>. Ons Westers sociale zekerheidsstelsel is nog altijd gebaseerd op de traditionele sociaal-economische structuur en de daarmee verbonden sociaal-politieke en econo-

<sup>23</sup> *Enkele sociaal-economische aspecten, t.a.p.*

<sup>24</sup> *De Pous t.a.p. Het gebeurt ook steeds meer in officiële Regeringsstukken en in publikaties van werkgevers- en werknemersorganisaties.*

<sup>25</sup> *Vgl. J. J. Servan-Schreiber, Le défi américain, Paris 1967; Herman Kahn en Anthony J. Wiener, The year 2000, Hudson Institute 1967; F. L. Polak, Prognostica 2 delen, Deventer 1968; A. de Froe, J. van Londen, F. L. Polak en J. A. Stalpers, Uitzicht op morgen, Hilversum 1968; Economische en sociale aspecten van de technologische ontwikkeling, Leiden 1968.*



misch-politieke opvattingen. Zo kennen wij in het raam van de sociale zekerheid nog tal van vormen die sterk gerelateerd zijn aan de afzonderlijke bedrijfstakken en ondernemingen. Het meest markante voorbeeld hetwelk ter toelichting van de problemen genoemd kan worden is wellicht dat van de mijnindustrie<sup>26</sup>. De mijn-industrie kende verschillende uitstekende sociale zekerheidsinstellingen; enkele ervan zijn in de achter ons liggende jaren – o.m. door de totstandkoming van de Ziekenfondswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering – geleidelijk aan geïntegreerd in het algemene sociale zekerheidsstelsel. Andere zijn echter zelfstandig gebleven zoals bijv. het pensioenfonds. Wij gaan nu de situatie beleven, dat binnen afzienbare tijd geen mijnwerkers meer in het mijnbedrijf werkzaam zullen zijn en dus ook door mijnwerkers geen bijdragen meer opgebracht kunnen worden voor de pensioenvoorzieningen. Desalniettemin is er een groot aantal pensioentrekkers en pensioengerechtigden, dat aanspraken heeft, die echter zonder additionele inkomsten voor het pensioenfonds niet aangepast kunnen worden, noch aan de welvaart noch aan de kosten van levensonderhoud. Het is ook niet vanzelfsprekend, dat in dergelijke gevallen de Staat deze taak op zich zou moeten nemen. Het meest logische schijnt – overigens mede ter oplossing van het algemene pensioenvraagstuk in Nederland – in het kader van een algemene pensioenvoorziening een zekere concentratie van fondsen tot stand te brengen, die op de een of andere wijze op een algemeen fonds zouden moeten kunnen terugvallen.

Men kan zich daarbij de vraag stellen – nog steeds alleen maar blijvende bij de pensioenlasten – of het wel zo logisch is en ook of het economisch juist is, dat bij herstructurering van bedrijven en ondernemingen dit soort lasten wordt toegerekend aan de loonsom der actieven.<sup>27</sup>

Maar daarbovenuit rijst natuurlijk de problematiek van de meest verantwoorde heffingsgrondslag voor de sociale zekerheid als geheel, in het licht van de zich snel wijzigende sociaal-economische structuur van onze tijd.

Op het ogenblik vindt een onderzoek plaats naar de premiegrondslagen van de sociale verzekering in het kader van de Commissie-Vos. Dit onderzoek werd destijds in gang gezet speciaal met het oog op de relatief zware belasting van de middengroepen. Het lijkt mij niet onwaarschijnlijk, dat de Commissie-Vos aan dat draagkracht-aspect – misschien breed opgevat – de meeste aandacht zal schenken. Maar eigenlijk begint de tijd te naderen dat wij ons moeten gaan bezinnen op de vraag welke de meest rechtvaardige en economisch meest verantwoorde wijze van lastenverdeling is van de collectieve voorziening, die sociaal zekerheidsstelsel heet. Er doen zich hier natuurlijk soortgelijke problemen voor als in het gehele belastingstelsel. Maar de verfijningen, die zowel uit economische noodzaak als uit een oogpunt van rechtvaar-

<sup>26</sup> Zie uitvoeriger mijn *De Horizon der pensioenproblematiek*, *Economie*, maart 1969.

<sup>27</sup> Reeds in de oudere literatuur is dit vraagstuk aan de orde gekomen: Zie W. Zimmerman, *Sozialversicherung und Maschinisierung*, *Soziale Praxis*, 1934, pag. 382; H. Bonus, *Arbeitsbeschaffungspolitik und Sozialbeiträge*, *Soziale Praxis* 1937, pag. 606; idem *Realsteuerreform und Sozialbeiträge*, *Soziale Praxis* 1937, pag. 1423; E. Adrian *Sozialversicherung und Maschinisierung*, *Soziale Praxis* 1934, pag. 628 e.v.; Dobbernack, *t.a.p.* pag. 125; Pfister, *t.a.p.* pag. 172.

digheid in ons belastingstelsel zijn ingebouwd, mist ons sociale zekerheidsstelsel in zijn heffingsgrondslagen, omdat men daarvoor op een te eenzijdige – traditioneel verklaarbare – grondslag is aangewezen.

Welke vorm men daarbij ook wil kiezen, het lijkt mij in ieder geval wenselijk, dat dit heffingsstelsel zodanig wordt opgebouwd, dat het geïntegreerd kan worden in de nationale sociale, economische en financiële politiek, en dat het dan ook bijv. gebruikt kan worden als conjunctuurpolitiek en structuurpolitiek element. Ik maak daarbij twee kanttekeningen.

Theoretisch gezien geven de heffingen van het sociale zekerheidsstelsel een belangrijke mogelijkheid om conjunctuurpolitiek mee te manipuleren.<sup>28</sup> In ons land worden de werknemerspremies betaald door de werkgevers en ten dele verhaald op de werknemers. Economisch maakt dit natuurlijk geen enkel verschil voor wat de aard van de heffing betreft. De premies behoren wezenlijk tot het loon. Economisch-politiek kan het echter nuttig zijn niet te vlug in te gaan op de pleidooien om de heffingen der sociale verzekering, voor zover die door de bedrijven moeten worden opgebracht, alleen door de werkgevers te laten betalen, en in het geheel geen verhaal meer toe te passen, zoals in verschillende landen het geval is.<sup>29</sup> Door al naar gelang de conjuncturele omstandigheden daartoe aanleiding geven een groter of kleiner deel van de heffingen op het loon van de werknemers te verhalen, zou er een mogelijkheid bestaan in tijden van inzakkende conjunctuur koopkracht in te spuiten en daardoor conjunctuur-egaliserend op te treden en omgekeerd. Misschien is het gehele sociale zekerheidsstelsel wel zo'n stabiliserende factor in ons economisch leven, dat wij een ernstige inzinking van de conjunctuur niet meer behoeven te vrezen, maar de tijd zal ons leren of wij aan een dergelijk conjunctuurpolitiek element toch geen behoefte zouden hebben.

Maar ook de economische politiek met betrekking tot de structuur van de volkshuishouding moet van het heffingsstelsel der sociale zekerheid gebruik kunnen maken.<sup>30</sup> Ik denk daarbij niet alleen aan de meest juiste verdeling der lasten tussen de verschillende soorten bedrijven, maar tevens en vooral aan de mogelijkheid om de noodzakelijke besparingen in de volkshuishouding in stand te houden. Vrij algemeen worden actuariële fondsvormingsstelsels voor de financiering van een adequaat systeem van sociale zekerheid afgewezen.<sup>31</sup> Wel wordt in toenemende mate de noodzaak van handhaving en mogelijke uitbreiding van de spaarfunctie van het sociale zekerheidsstelsel erkend.<sup>32</sup> Wil men dit realiseren dan zal in de sociale zekerheidsheffingen een autonoom spaarelement ingebouwd moeten worden.<sup>33</sup>

6. Het is in het kader van een preadvies van beperkte omvang niet mogelijk op

<sup>28</sup> Vgl. Kenneth E. Boulding, *The economics of peace*, 1948. Uitvoerder Schouten en Veldkamp, t.a.p. 106.

<sup>29</sup> Dat zou bijv. de consequentie zijn van een voorstel dat enige jaren geleden van vakbewegingszijde is gedaan om de C.A.O.-onderhandelingen te laten plaatshebben over het nettoloon.

<sup>30</sup> Schouten en Veldkamp, t.a.p. pag. 112.

<sup>31</sup> A. van Doorn, *Spaarquote en welvaartsvast pensioen*, rede Rotterdam 1967.

<sup>32</sup> Zie bijv. het rapport *Pensioen voor allen*, uitgave N.V.V. 1968.

<sup>33</sup> Schouten en Veldkamp, t.a.p. pag. 114.

alle relevante en interessante economische aspecten van ons sociale zekerheidsstelsel in te gaan. Beperking is dus geboden in verband waarmee ik met name niet meer nader ben ingegaan op enkele vraagstukken die ik verleden jaar inleidend aan de orde heb gesteld.<sup>34</sup>

Bij één punt zou ik nog willen stilstaan nl. bij het rendement van de sociale zekerheid. Er zijn veel slogans over de sociale zekerheid in omloop, die – zoals wel meer het geval is met slogans – op geen enkele wetenschappelijke basis steunen. Zij willen de indruk wekken, dat het bij de sociale zekerheid gaat om potverteren, het vestigen van een 'lazy man's paradise', het aantasten van de persoonlijke verantwoordelijkheid enz.

Het zou mij – ook om dergelijke slogans op hun onjuistheid te toetsen – wenselijk lijken dat de economen zich meer met het vraagstuk van het rendement van de sociale zekerheid zouden bezighouden. Trouwens meer in het algemeen zou een permanent onderzoek naar het rendement van collectieve voorzieningen van groot belang zijn. De overtuiging dat dit noodzakelijk is, begint wel geleidelijk aan te groeien. Ik wijs op de preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde van verleden jaar over de economie van het onderwijs<sup>35</sup>. Ik denk ook aan de op gang komende discussie over het rendement van de gezondheidszorg en de gezondheidsbescherming<sup>36</sup>. Het vraagstuk van het rendement van de sociale zekerheid als geheel lijkt mij van niet minder belang. Ik denk daarbij bijv. aan de invloed van de sociale zekerheid op de arbeidsproductiviteit; aan de invloed op het kostenniveau en aan de invloed op de conjunctuur en op de economische groei. Ik maak daarbij slechts enkele kanttekeningen. Het is onmiskenbaar, dat grotere sociale zekerheid de mens een deel van zijn zorgen ontnemt en daardoor de arbeidslust en de arbeidsproductiviteit verhoogt. De ervaring in verschillende landen heeft geleerd, dat toenemende sociale zekerheid gepaard gaat met stijgende arbeidsprestaties. Een belangrijk element daarbij is natuurlijk het bevorderen van preventie en revalidatie. Intussen is juist voor een land als Nederland de invloed van de sociale lasten op het kostenniveau van groot belang. Ook daarom is een onderzoek naar het meest verantwoorde heffingsstelsel van belang. Op de aspecten van stabiliteit en groei werd hierboven reeds ingegaan.

7. De collectieve voorzieningen, waaronder de sociale zekerheid, vormen in onze tijd een uitdaging voor de economie. Het is noodzakelijk, dat zij in het economisch denken geïntegreerd worden, opdat de instandhouding en ontwikkeling ervan kan profiteren van de resultaten van het economisch onderzoek. Dat zal ook kunnen bijdragen tot een meer evenwichtige beoordeling van het sociale zekerheidsstelsel dan thans vaak het geval is. Als dit bereikt kan worden is dat een pluspunt, zowel voor de sociale zekerheid als voor de economie.

<sup>34</sup> *Enkele sociaal-economische aspecten, t.a.p.*

<sup>35</sup> *Met name op dat van M. Frank over de maatschappelijke opbrengstzijde van het onderwijs, Prae-adviezen 1968 pag. 60 e.v.*

<sup>36</sup> *P. Gootjes, Het rendement van de gezondheidsbescherming, Economie 1967 en L. P. de Jong, Enkele aspecten van de economie der volksgezondheid, Economie 1968.*

