

# De scheefgroei van de verzorgingsstaat

B. de Vries\*

**S**inds de jaren zestig is de verhouding tussen actieve en inactieve inkomensstrekkers sterk verslechterd en het draagvlak voor de verzorgingsstaat steeds verder aangetast. Tegelijkertijd zijn mede door de werking van het stelsel de sociale zekerheidsuitgaven sterk toegenomen. Aanpassingen in het stelsel zijn onvermijdelijk. Daarbij kiest het Kabinet niet voor een radicale stelselherziening, maar voor gerichte aanpassingen die bijdragen aan een grotere arbeidsparticipatie.

Nederlanders zijn eraan gewend dat de overheid van de wieg tot het graf voor hen zorgt. Vooral het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel kent in de wereld zijn weerga niet. Die verworvenheden moeten we enerzijds koesteren, maar anderzijds moeten we er ook oog voor hebben, dat de lasten van het sociale zekerheidsstelsel alleen kunnen worden opgebracht als het ons economisch goed gaat. Nu dat niet langer het geval is, zullen we moeten bezien of we met wat minder toe kunnen. Dat betekent nog niet dat we ons idee van de verzorgingsstaat moeten verlaten, maar wel dat we die verzorgingsstaat anders zullen moeten inrichten. Hoe die metamorfose zich zal moeten voltrekken hangt in belangrijke mate af van de vraag

wat er scheef zit, hoe het zover is gekomen en hoe we verder zouden moeten. In deze bijdrage wil ik graag op die aspecten ingaan, eindigend met een beschouwing over de toekomst van het sociale zekerheidsstelsel.

## Hoe ver is het gekomen?

Dat de verzorgingsstaat uit het lood is geslagen blijkt uit het verloop van de verhouding tussen inactieve en actieve inkomensstrekkers (i/a). In het begin van de jaren zestig waren er op iedere 100 actieve inkomensstrekkers 33 inactieve, waarvan 25 ouder dan 65 jaar. Uit figuur 1 blijkt hoe het verhoudingsgetal in de jaren daarna is gestegen, eerst geleidelijk en later versneld. In 1984 bereikte de i/a-ratio een hoogtepunt van 86,7%<sup>1</sup>.

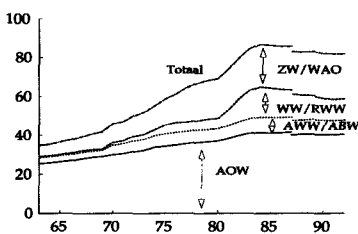
Uit figuur 1 blijkt ook welke sociale zekerheidsregelingen de stijging van de i/a-ratio verklaren. Daarbij springt de bijdrage van het beroep op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in het oog. De werkloosheid, die in het begin van de jaren tachtig het verhoudingsgetal eveneens sterk opstuwde, nam daarna in belang af.

## Arbeidsparticipatie

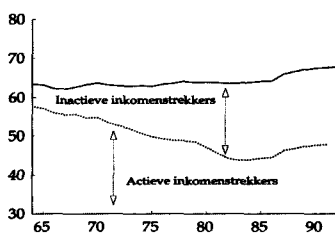
Het economisch herstel leidde in de tweede helft van de jaren tachtig tot een stijging van het aantal actieven met omstreeks 350.000 arbeidsjaren. De i/a-ratio vertoonde slechts een beperkte daling omdat het aantal mensen met een uitkering ook fors toenam. De stijging van het aantal actieven kon de daling van de participatiegraad niet ongedaan maken.

Figuur 2 laat zien dat de arbeidsparticipatie (actieve inkomensstrekkers in procenten bevolking 15-64 jaar) al vanaf het begin van de jaren zestig is gedaald, en wel van 58% in 1963 tot 48% in 1992<sup>2</sup>. Daarentegen bleef het aandeel van de actieve en inactieve inkomensstrekkers in de bevolking van 15-64 jaar opvallend stabiel. Het inkomen van deze bevolkingsgroep vormt de grondslag voor de financiering van de AOW. Zonder de daling van de arbeidsparticipatie zou de stijging van de i/a-ratio uit hoofde van de vergrijzing tot ongeveer tien procentpunt beperkt zijn ge-

**Figuur 1. Inactieven/actieven ( $\times 100\%$ ), totaal en gesplitst naar componenten**



**Figuur 2. Actieve en inactieve inkomensstrekkers van 15-64 jaar, % bevolking 15-64 jaar**



\* De auteur is minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Indien de onderliggende reeks van de werkgelegenheid in arbeidsjaren wordt gecorrigeerd voor de breuk als gevolg van de revisie van de Nationale Rekeningen in 1987, komt het verhoudingsgetal in 1984 uit op 82,8. In de figuren is deze correctie achterwege gelaten. De sociale zekerheidscijfers in de figuren en tabellen zijn ontleend aan de Sociale Nota 1993, zij het zoveel als mogelijk geactualiseerd. In de Wet koppeling met afwijkingmogelijkheden (WKA) zijn de ramingen van het CPB relevant. Om praktische redenen is hier gewerkt met gegevens van SZW.

2. Gemeten in arbeids- resp. uitkeringsjaren.

bleven. Dat is een vijfde van de stijging die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan (van 30% in 1963 tot 82% in 1992). De vergrijzing is met andere woorden slechts in beperkte mate een oorzaak van de verslechtering in de *i/a*-ratio.

Hoe ver het gekomen is blijkt ook uit een simpele rekensom die de scheefgroei van de verzorgingsstaat in Europees perspectief plaatst. Indien de arbeidsparticipatie in 1990 niet zou hebben afgeweken van het Europees gemiddelde, zou deze zeven procentpunt hoger zijn uitgekomen<sup>3</sup>. Wanneer de dan resulterende grotere werkgelegenheid voor de helft zou zijn opgevuld door uitstroom uit inactiviteit, dan zou de *i/a*-ratio in 1990 op 65 in plaats van op 82% zijn uitgekomen. Het spreekt voor zich dat ook de lastendruk dan aanzienlijk lager zou zijn geweest.

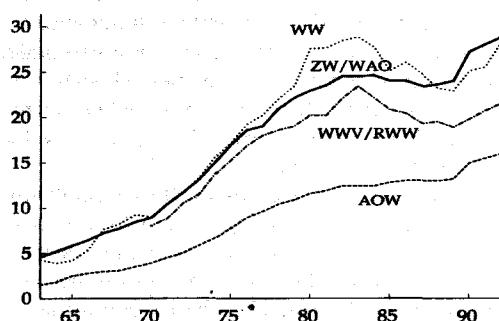
#### Stijging uitgaven voor inkomensderving

De stijging van het aantal inactieve inkomensstrekkers heeft tot een aanzienlijke stijging van de uitgaven in het kader van de inkomensvervangende uitkeringen geleid. In deze uitgavenstijging verschilt het aandeel van de afzonderlijke regelingen soms opmerkelijk van het aandeel dat het aantal uitkeringstrekkers op grond van die regeling leverde aan de totale stijging van het aantal inactieven.

Uit de vergelijking tussen tabel 1 en tabel 2 blijkt dat de stijging van de AOW-uitgaven met in totaal 3,9% van het netto nationaal produkt (nni) in 1964-1993 een derde bedraagt van de totale stijging van de inkomensvervangende sociale zekerheidsuitgaven, terwijl de vergrijzing eveneens voor een derde bijdraagt aan de stijging van het aantal inactieven. Daarentegen heeft het toegenomen beroep op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen de *i/a*-ratio met 18,4 procentpunt opgestuwd (35% van de toename), terwijl de corresponderende uitgaven (5,6% nni) bijna de helft van de totale uitgavenstijging (11,8% nni) voor hun rekening nemen.

In de periode 1974-1983 is ook de bijdrage van de werkloosheidsregelingen fors geweest. De daarop volgende volumedaling in de tweede helft van de jaren tachtig is inmiddels voor bijna de helft ongedaan gemaakt, zodat over de periode 1984-1993 een daling

**Figuur 3. Gemiddelde uitkeringshoogte per uitkeringsjaar, uitkeringsom gedeeld door aantal inactieven, per regeling, x f 1000<sup>a</sup>**



a. De stijging van de gemiddelde uitgaven in 1990 hangt vooral samen met de invoering van de overhevelingstoelag.

**Tabel 1. Stijging inkomensvervangende uitkeringen (% nni) en corresponderende inactieven (% actieven), per regeling en periode**

	Totale stijging uitkerings-som	Bijdrage van:			
		ziekte en arb.ong.h.	werkl.h.	ouderdom	overig (AAW / ABW)
1964-1973	5,1	1,9	0,2	1,8	1,2
1974-1983	8,0	2,5	3,6	1,2	0,7
1984-1993	-1,3	1,2	-2,3	0,9	-1,1
<b>totale stijging</b>					
1964-1993	11,8	5,6	1,5	3,9	0,8

**Tabel 2. Stijging inactieve inkomensstrekkers (% actieven), per regeling en periode**

	Totale stijging inactieven				
	1964-1973	17,2	5,8	1,9	6,8
1974-1983	32,5	10,0	12,0	8,6	1,9
1984-1993	2,1	2,4	-1,9	1,5	0,1
<b>Totale stijging</b>					
1964-1993	51,8	18,4	12,0	16,9	4,7

van 1,9% resteert. De vrij sterke daling van de werkloosheidsuitgaven (2,3% nni in 1984-1993) hangt samen met de relatieve daling van de uitkeringshoogte per uitkeringsjaar die in de loop van de jaren tachtig is opgetreden bij zowel de WW als de WWV en Rww.

De relatieve daling van de werkloosheidsuitkeringen wordt door figuur 3 geïllustreerd. Een veelheid van factoren is hier van invloed, zoals verlaging van uitkeringspercentages, wijzigingen in de samenstelling van het werklozenbestand, enzovoort. Daarnaast kan uit figuur 3 een ondersteuning worden afgeleid voor de beleidsinzet van het kabinet om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid niet alleen qua volume, maar ook qua prijs terug te dringen. De stijging van de gemiddelde uitkeringen die de figuur voor 1990 laat zien, komt voornamelijk door de toen ingevoerde overhevelingstoelag.

#### Stijging totale sociale zekerheidsuitgaven

Ook de totale sociale zekerheidsuitgaven zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht. In deze tabel zijn niet alleen de inkomensvervangende uitkeringen opgenomen, maar ook kinderbijslag, ziektekosten verbonden aan de uitvoering van de AWBZ en de ZFW, inkomensstoelagen en VUT-uitkeringen. Tevens zijn de uitvoeringskosten weergegeven.

Per saldo blijken de sociale zekerheidsuitgaven de afgelopen dertig jaar te zijn toegenomen met 17,7 procentpunt tot in totaal 30% nni in 1993<sup>4</sup>. Ook huur-

3. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota*, bijlage 5, 1993.

4. Exclusief aanvullende pensioenuitkeringen en uitkeringen op particuliere ziektekostenverzekeringen.

subsidies zijn buiten beschouwing gelaten. In deze beperkte context springen de ziektekosten eruit met een bijdrage aan de uitgavenstijging die precies de helft bedraagt van de stijging als gevolg van de inkomensvervangende uitkeringen.

### Waarvoor is het misgegaan?

#### Recessie

Wanneer we naar de statistieken kijken, dan springt vooral de doorwerking van de recessie uit de eerste helft van de jaren tachtig in het oog. Het staat buiten kijf dat de economische teruggang van destijds tot een omvangrijke uitstoot van arbeidskrachten heeft geleid, waardoor de uitkeringsregelingen overbelast zijn geraakt. Maar dat is zeker niet het hele verhaal. Immers, toen in de tweede helft van de jaren tachtig de economie weer aantrok, bleef het beroep op Ziekte- en WAO doorgroeien en liep het aantal werkloosheidsuitkeringen langzamer terug dan men op basis van de banengroei mocht verwachten. Behalve de conjuncturele oorzaken zijn er dus ook oorzaken van structurele aard in het spel. In tijden van economische teruggang, zoals we nu beleven, komen die structurele oorzaken ook duidelijk aan het licht.

#### Rechten, plichten en verantwoordelijkheden

Het draait in de sociale zekerheid als maatschappelijk stelsel vooral om rechten, plichten en verantwoordelijkheden. De rechten zijn, zeker in internationaal perspectief gezien, goed geregeld. En ook de plichten en de verdeling van verantwoordelijkheden zijn wettelijk vastgelegd. Wat echter nooit uitputtend door de overheid in regels kan worden vastgelegd, is hoe de diverse betrokkenen met de rechten, plichten en verantwoordelijkheden in de dagelijkse praktijk omgaan. De wetgever trekt de kaders, maar bepaalt niet volledig de uitkomst.

Van grote invloed op die uitkomst is de wijze waarop de diverse partijen concreet inhoud geven aan hun verantwoordelijkheden. Daarom is het zo wezenlijk dat er een evenwicht is in de belangen waardoor die partijen zich laten leiden. De belangen bepalen hoe men de eigen verantwoordelijkheid invult.

**Tabel 3. Stijging sociale-zekerheidsuitgaven (% nmi) per periode en naar soort regeling**

	Totaal	Inkomens- vervangende uitkeringen	Kinder- bijslag	Ziekte- kosten	Rest	Kosten uit- voering
1963-1973	8,0	5,1	0,1	3,0	-0,3	0,1
1974-1983	11,2	8,0	0,2	1,9	0,8	0,3
1984-1993	-1,5	-1,3	-0,8	0,9	-0,4	0,1
<b>Totale stijging</b>						
1963-1993	17,7	11,8	-0,5	5,9	0,1	0,5
<b>p.m. totale</b>						
uitgaven 1993	30	17,7	1,3	7,7	2,3	1,0

#### Macro- versus micro-doelstellingen

Terugkijkend kan de vraag rijzen of in het verschil in belangen niet een belangrijke oorzaak van de huidige problematiek ligt. De macrodoelstelling van beperking van het financieringstekort en terugdringing van het aantal arbeidsongeschikten werd kennelijk op micro-niveau niet als doelstelling ervaren. De sociale zekerheid was voor een deel verworden tot een systeem van anonieme inkomensoverdrachten, waarbij voor afzonderlijke bedrijven en individuele werknemers nauwelijks prikkels uitgingen in de richting van volumebeperking.

#### Belangenverstrengelingen

Door het grote draagvlak van de omslagfinanciering werd de stijging van de lasten op microniveau aardig afgevlakt. Waar de overheid worstelde met een te hoog oplopende totale collectieve lastendruk, lagen de belangen op bedrijfsniveau vaak heel anders. Zo blijkt er door de omvangrijke uitstoot van arbeidskrachten een gezamenlijk belang te zijn ontstaan van werkgevers en werknemers om mensen op de minst pijnlijke manier te laten afvloeien. Inmiddels weten we wat dit voor de WAO heeft betekend.

Evenzo krijgt men de indruk dat soms het streven naar de minst problematische, meest spanningvrije, oplossing een belangrijke rol speelt als gezamenlijk belang van de behandelende en administrerende organisatie enerzijds en de uitkeringsaanvrager anderzijds. Een derde voorbeeld: een uitkeringsontvanger die zich calculerend opstelt, kan het als zijn belang zien om naast de uitkering ook inkomen uit zwart werk te verwerven. Zijn belang loopt parallel met dat van de ondernemer die zwart werk aanbiedt. Wanneer op deze manier belangen hecht verstrengeld raken, ontbreekt het aan een tegenwicht en is de ontsporing een feit. We hebben, vrees ik, de kracht van dit soort belangenverstrengelingen onderschat.

#### Differentiatie, consistentie en complexiteit

Ook de grote differentiatie in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft zonder twijfel een rol gespeeld. Aan die differentiatie lagen positieve overwegingen ten grondslag: we wilden recht doen aan de verschillende situaties waarin mensen terecht kunnen komen. Daartoe heeft de wetgever getracht bereende keuzes te maken over de toekenning van rechten op basis van rechtsgelijkheid. De ene wet biedt zodoende naar hoogte of duur een betere bescherming dan de andere, of kent gunstiger voorwaarden. Echter, deze bewust gecreëerde verschillen tussen de regelingen blijken in de praktijk soms onbedoelde gevolgen te hebben doordat ze als keuzemogelijkheden worden gebruikt. Zo zijn er onbedoelde gedragseffecten ontstaan.

De genoemde differentiatie heeft geleidelijk vorm gekregen. Het stelsel is tot ongeveer 1970 wet voor wet opgebouwd. Daarna kwam er een periode van ruim twintig jaar waarin op onderdelen van het stelsel aanpassingen zijn aangebracht. Dit aanpassingsproces gaat tot op de dag van vandaag nog door.

Deze wordingsgeschiedenis overziend, kan men zich afvragen of de samenhang binnen het stelsel, de onderlinge consistentie van de diverse regelingen,

met het oog op de toekomst wel voldoende sterk is. Is de complexiteit van het stelsel niet mede veroorzaakt door dit langjarige ontstaans- en aanpassingsproces?

Uit de maatschappelijke discussie proef ik dat, ondanks de gehechtheid aan het stelsel zoals het is opgebouwd, de behoefte groeit om het stelsel opnieuw in zijn samenhang te doordenken. Niet om letterlijk alles ter discussie te stellen, maar om het waardevolle van de huidige regelingen ook voor de verdere toekomst te kunnen behouden en daar te komen tot vernieuwing waar dit nodig is.

#### *Doelmatigheid*

Mijn indruk is dat, evenals het stelsel zelf, ook de uitvoering en de besturing van de uitvoering gekenmerkt worden door een zekere verkokering-per-wet. Het merendeel van de sociale zekerheidswetten stelt in technisch opzicht hoge eisen aan de uitvoering. Specialisatie en een overheersende aandacht voor een wetstechnisch juiste toepassing zijn daarvan een gevolg. Ik wil geenszins afdingen op het belang van een in wetstechnisch opzicht zorgvuldige uitvoering. Maar ik vind wel dat er evenzeer aandacht dient te zijn voor de doelmatigheid, voor een uitvoeringspraktijk die is gericht op de achterliggende doelstellingen in de sfeer van activering, revalidatie, en reïntegratie in het arbeidsproces.

De indruk bestaat dat de gevalshandeling zoals deze thans plaatsvindt vaak verzandt in een sterk anonieme procesgang, waarbij er vooral dossiers worden behandeld in plaats van mensen van vlees en bloed. Die anonimiteit werkt invaliderend.

#### *Weinig nadruk op reïntegratie*

Tegelijk is er te weinig bereidheid om mensen die geen optimale arbeidsprestatie kunnen leveren aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Een volumebeleid in de sociale zekerheid kan alleen effectief zijn wanneer de arbeidsmarkt ook deze mensen opneemt. De beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven is, aldus bezien, óók de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Dat wordt nog veel te weinig zo ervaren, terwijl dit soort overwegingen toch in oorsprong de doorslag heeft gegeven om de sociale partners verantwoordelijkheid te geven voor de uitvoering van de sociale verzekeringen.

Het belang van werkgevers en werknemers om mensen waar mogelijk uit de uitkeringen te houden en bij het arbeidsproces te betrekken, dat gezonde belang is naar mijn gevoel teveel naar de achtergrond verschoven. Ik vrees dat dat ook iets te maken heeft met de prijs van de arbeid.

### **Naar een betere situatie**

#### *Criteria*

Het stelsel van sociale zekerheid moet worden aangepast op basis van de inzichten die we de afgelopen jaren hebben opgedaan. We kunnen immers niet zo door blijven gaan. Op basis van de hiervoor weergegeven analyse zouden daarbij de volgende criteria moeten worden aangelegd.

- Het stelsel moet optimaal bijdragen aan de hoofddoelstelling van bevordering van arbeidsparticipatie. Dit betekent onder meer versterking van financiële prikkels;
- het stelsel kan selectiever ten aanzien van bij voorbeeld toetredingsdrempels of de te verzekeren risico's/calamiteiten;
- het stelsel kan soberder, ter vermindering van een eventuele aanzuigende werking en vergroting van de individuele verantwoordelijkheid;
- het stelsel kan eenvoudiger qua regelgeving en qua uitvoering, en daarmee doorzichtiger en minder fraudegevoelig;
- het stelsel moet ter wille van de duurzaamheid solide en consistent zijn. Dat vergt naast eenvoud ook harmonisatie in regelgeving;
- beleidsaanpassingen dienen verenigbaar te zijn met internationale verplichtingen;
- de afbakening van verantwoordelijkheden tussen enerzijds de overheid en anderzijds het private domein (sociale partners c.q. individuele burgers) dient, ongeacht waar de scheidslijn ligt, op zich duidelijk te zijn. Dat geldt evenzeer voor de afbakening van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten;
- de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen, inclusief een op volumebeheersing gerichte uitvoering, moet zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Dit vergt adequate prikkels en andere op de uitvoeringsorganen gerichte instrumenten van zelfsturing.

#### *Nieuwe blauwdruk?*

De vraag waarvoor we staan is hoe dit alles bereikt kan worden. Moeten we via een blauwdruk van bovenaf tot een algehele stelselherziening komen of is het beter de weg te volgen van veranderingen van onderop. Het ontwerpen van een blauwdruk heeft als voordeel dat er een fundamentele discussie over de inrichting van het toekomstige stelsel kan worden gevoerd. Daarna kunnen de bakens worden uitgezet en weet een ieder waaraan hij of zij toe is. Het nadeel van dergelijke allesomvattende concepties is, dat vaak het vermogen ontbreekt om op korte termijn het geheel volledig te overdenken en ook gaande het proces van uitwerking de uitgezette lijnen stevig vast te houden.

Bezien we het verleden, dan blijkt dat we niet al te goede ervaringen hebben opgedaan met veelomvattende stelselherzieningen. Denk aan het plan Simons, waaruit blijkt dat totaalconcepties nogal eens tijdens de rit naar de achtergrond verdwijnen.

#### *De keuze van het kabinet*

Het kabinet heeft om die reden gekozen voor veranderingen van onderop door het inbouwen van prikkels die in de goede richting werken. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de premiedifferentiatie in de Ziektewet en de bonus/malusregeling in de WAO.

Ook een doelmatiger, efficiënter en meer op volumebeheersing gerichte uitvoering kan het nodige daaraan bijdragen. Daarbij zijn veranderingen in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen (rijk, gemeenten, sociale partners) in

het geding. Hetzelfde geldt ter zake van de uitvoering, toezicht en controle.

Enkele belangrijke dossiers zijn wat dit betreft de herinrichting Algemene Bijstandswet (ABW) en de herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV). In het kader van de herinrichting van de ABW wordt onder meer een sterker op volume-beheersing gerichte uitvoering beoogd via vergroting van financiële prikkels voor gemeenten, waarbij met name verdubbeling van het gemeentelijke aandeel in de bijstandsuitgaven tot 20% aan de orde is. Met betrekking tot de nOSV liggen in het wetsvoorstel de nodige aanzetten tot verandering besloten. In de eerste plaats gaat het daarbij om een onafhankelijk toezicht op de uitvoering. In de tweede plaats om de behandeling van zieken en arbeidsongeschikten door één organisatie: de bedrijfsvereniging. In de derde plaats om budgettering van de uitvoeringskosten.

In hoeverre maatregelen op het vlak van de uitvoering en vergroting van (financiële) prikkels voor de uitvoeringsinstanties zullen bijdragen aan volumebeheersing, valt overigens moeilijk aan te geven. Ze moeten ook niet afzonderlijk worden bezien, maar in samenhang met andere maatregelen zoals de premiedifferentiatie in de Ziektewet en de bonus/malusregeling in de WAO.

## **De toekomst van het stelsel**

### *Inbouwen prikkels*

De aanpassingen die dit kabinet heeft voorgesteld in de sociale zekerheid zullen zeker niet de laatste zijn. Er is dit keer geen aanleiding om rust op het uitkeringsfront te voorspellen. De ingeslagen weg van het inbouwen van de juiste prikkels zal moeten worden voortgezet. Daarmee zal het stelsel zeker veranderen. Het blijft koffiedik kijken, maar ik verwacht niet dat het huidige stelsel er over tien jaar nog zal zijn. De vraag is alleen welke kant we verder opgaan, wat het toekomstige stelsel zal zijn.

### *Ministelsel?*

De discussie hierover wordt nogal eens toegespitst op het ministelsel. In zo'n stelsel is de overheid alleen verantwoordelijk voor de inkomensbescherming op minimumniveau. Waar het gaat om beheersing van het beslag van de sociale-zekerheidsuitgaven op het nationale inkomen, lijkt een versobering van het huidige stelsel tot een ministelsel voor de hand te liggen. Aanvullende wensen zouden dan voor eigen rekening moeten komen, waardoor ze niet tot uitdrukking komen in de collectieve-lastendruk. De recente ervaringen bij de beoogde versobering van de WAO doen echter de vraag rijzen of dit ook de meest effectieve weg is. Wanneer de wettelijk geregelde sociale zekerheid een stap terugdoet, maar tegelijkertijd de overheid via algemeen verbindend verklaring van cao's weer allerlei aanvullingen verplicht aan het bedrijfsleven oplegt, doemt de vraag op wat de winst van de totale operatie is.

Nog gecompliceerder wordt het als van de overheid wordt gevraagd om naast dat ministelsel ook nog waarborgen te scheppen voor de toegankelijkheid tot aanvullende verzekeringen. Zo'n benadering

leidt alleen maar tot een veel gecompliceerder stelsel en een veel verdergaande vorm van overheidsregulering dan thans het geval is. Er zal op dit punt in de komende tijd een duidelijke keuze gemaakt moeten worden. Als overgegaan wordt op een ministelsel, zal de overheidsverantwoordelijkheid zich ook tot die minimuminkomensbescherming moeten beperken en zal alles wat daarboven uitgaat aan anderen (bijvoorbeeld sociale partners) moeten worden overgelaten. De vraag is of we die consequentie ook met elkaar willen trekken.

### *Verantwoordelijkheid sociale partners?*

Willen we dat niet, dan is zeker niet gezegd, dat we door moeten gaan met het huidige stelsel, eventueel aangevuld met opbouwelementen. Er is ook een derde weg, met name bij de werknemersverzekeringen WW, WAO en ZW. Die derde weg houdt een overdracht van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen naar sociale partners in. Het is een variant die ook beschreven is in het rapport 'Sociale zekerheid en verantwoordelijkheid' van de CDA-werkgroep onder leiding van A. Kolnaar.

Bij een dergelijke benadering zou de overheid ermee volstaan in de wet minimumwaarborgen voor de voorzieningen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en (eventueel) werkloosheid op te nemen. Aan het bedrijfsleven wordt dan overgelaten hoe het de dekking van deze minimumwaarborgen regelt en welke aanvullingen daarop gegeven worden. De van rechtswege geldende verzekering zou dan verlaten worden. Hieraan zitten ook risico's. Met name moet gewaakt worden voor het ontstaan van sociale zekerheidsbreuken. Het zou een slechte zaak zijn als de mobiliteit op de arbeidsmarkt belemmerd zou worden, doordat in allerlei sectoren specifieke eisen gesteld gaan worden aan het recht op aanvullende regelingen. Tegelijk wijs ik erop, dat dit gevaar ook kan optreden bij een ministelsel.

## **Slot**

Ik besef dat ik met bovenstaand betoog de toekomst van het sociale zekerheidsstelsel niet concreet heb ingekleurd. Dat past overigens bij mijn filosofie, dat we niet moeten werken met blauwdrukken of totaal concepties, maar het huidige stelsel via het inbouwen van de juiste prikkels geleidelijk moeten wijzigingen in een werkbaarder en beter op de toekomst toegesneden systeem. Ook de uitkomst van de parlementaire enquête zal daarbij een duit in het zakje doen.

## **B. de Vries**