

# De stelselherziening van de sociale zekerheid

## Enkele kanttekeningen bij de adviesaanvraag

DRS. H. EMANUEL — DRS. W. J. VOSSERS\*

**De adviesaanvraag inzake de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, die in mei jl. aan de SER is gericht, bevat diep ingrijpende wijzigingsvoorstellen die zorgvuldige beschouwing en analyse verdienen. In dit artikel wordt daartoe een aanzet gegeven. De vragen die de auteurs zich stellen, zijn hoe het voorgestelde, gewijzigde sociale-verzekeringssstelsel zich tot de stelsels in de ons omringende landen verhoudt, hoe de relatie tussen minimale en bovenminimale uitkeringen ligt, hoe remmen worden ingebouwd tegen een overmatige toestroom van uitkeringsgerechtigden, of de beoogde ombuigingen zullen kunnen worden gerealiseerd en of de wijzigingen die worden voorgesteld, technisch uitvoerbaar zijn. Zij komen, naast woorden van waardering, tot een aantal kritische kanttekeningen, waaruit tevens suggesties tot het aanpassen van de voorstellen zijn af te leiden.**

### Inleiding

De Adviesaanvraag inzake een herziening van het stelsel van sociale zekerheid die op 25 mei van dit jaar door de beide staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SER en de Emancipatieraad (Kamerstuk 17 475, nr. 6) werd verzonden (verder te noemen: de adviesaanvraag), is een ambitieus en in bepaalde opzichten moedig werkstuk. Het bevat veelomvattende en diep ingrijpende wijzigingsvoorstellen, onder meer gericht op het realiseren van drastische besparingen. Het zal alleen al daardoor weerstanden oproepen. Het is, voor een nota van deze omvang en over een zo moeilijke problematiek, een helder geschreven stuk dat zich zelfstandig laat lezen en dat aansluit bij de maatschappelijke discussies en de politieke taakstellingen van het ogenblik. In deze opzichten verdient de adviesaanvraag volop waardering. De ontvouwde gedachtengang en de daaruit resulterende voorstellen verdienen echter ook zorgvuldige beschouwing en analyse. Dit artikel beoogt daartoe op hoofdpunten een aanzet te geven.

Mèt de staatssecretarissen gaan wij er, in het bestek van dit artikel, van uit dat een omvangrijke bijdrage van de sociale zekerheid tot vermindering van de collectieve uitgaven wenselijk is. Beoogd is een totale ombuiging, in een aantal jaren, van f. 6,25 mrd. Daarnaast nemen wij het streven van het kabinet, recht te doen aan de gewijzigde opvattingen over de rol van man en vrouw in de samenleving (en te voldoen aan de Derde richtlijn van de EG ter zake), als uitgangspunt over, maar gaan aan de, goed ogende, uitwerking daarvan in de adviesaanvraag in dit artikel voorbij. De uit de omvang en het structurele karakter van de niet-activiteit voortvloeiende aanpassingsnoodzaak (het derde motief dat aan de adviesaanvraag is meegegeven) vertalen wij als de — in onze visie dringende — noodzaak tot versterking van het zelfregulerend karakter van het stelsel. Hiermee doelen wij op de inbouw van remmen tegen een overmatige toestroom van uitkeringsgerechtigden en tegen een overmatig lange uitkeringsduur. Daaraan zouden wij voorts vier toetsingscriteria willen toevoegen:

- dragen de regeringsvoorstellen er toe bij dat ons sociale-zekerheidsstelsel convergeert naar hetgeen in ons omringende landen geldt?
- zijn de diverse rechtvaardigheidsnormen die zijn gehanteerd op evenwichtige wijze toegepast?
- is de beschikbare informatie juist geïnterpreteerd en hoe moeten de gehanteerde lange-termijnverwachtingen worden beoordeeld?

- zijn de oplossingen die worden aangedragen technisch uitvoerbaar en wat kan hun werking zijn?

De toetsing van de voorstellen aan deze criteria kan in dit stadium slechts leiden tot het stellen van enkele vragen en het plaatsen van voorlopige kanttekeningen. Gelet op eerdere samenvattende publicaties 1) achten wij ons ontslagen van de plicht de inhoud van de adviesaanvraag uitvoerig weer te geven. Deze mag bij de lezer bekend worden verondersteld. Wel zij vermeld dat de adviesaanvraag toch niet allesomvattend is. Zij beperkt zich tot de (onvrijwillige) werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, gaat ook niet in op vraagstukken van misbruik en fraudebestrijding en evenmin op de invloed van doorvoering van verdergaande arbeidstijdverdeling op het stelsel van sociale zekerheid, waarover afzonderlijke adviesaanvragen zijn gedaan of aangekondigd. Verder is van belang te vermelden dat de adviesaanvraag kiest voor een loondervingsverzekering met een vangnet, uitsluitend voor werknemers i.p.v. het eerder gepropageerde z.g. twee-trajectenstelsel.

Het voorgestelde, gefaseerd in te voeren, systeem kan als volgt worden samengevat:

- een strikt individuele uitkering in de loondervingsfase over het inkomen tot het minimumloon ter hoogte van 70% en vanaf het minimumloon tot het maximumdagloon van 50%; deze laatste wordt afgebouwd in halfjaarlijkse stappen in een leeftijdsafhankelijk tempo, doch in maximaal vijf jaar (hoe ouder, hoe trager);
- gezinstoeslagen op deze uitkering voor alle leefeenheden volgens de in de AAW, qua toetsing aan het gezinsinkomen en qua hoogte, gehanteerde methode, tot 100% van het netto minimumloon;
- na beëindiging van de loondervingsfase is voorzien in een eveneens strikt individuele uitkering van 70% van het netto minimumloon. De basisuitkering kan eveneens worden aangevuld met gezinstoeslagen. Voor werkloze uitkeringsgerechtigden gaat deze fase voorlopig één jaar duren; voorshands wordt voor arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigden deze termijn niet beperkt;

\* Resp. secretaris financieel-economische zaken en medewerker afdeling sociaal-economische aangelegenheden van de Sociale Verzekeringsraad te Zoetermeer; dit artikel is door hen geschreven op persoonlijke titel.

1) Onder meer SER-bulletin mei 1983, nr. 5, blz. 114-117 en drs. F. G. van den Heuvel, Herziening van de sociale zekerheid. Op weg naar een relatieve-behoefstelsel? *ESB*, 27 juli en 3 augustus 1983, resp. blz. 661-665 en 680-684.

- het schrappen van de kostwinnersbepaling uit de WWV;
- overheveling van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen naar de werkloosheidsverzekering;
- volledige financiering van dit pakket door middel van premieheffing: de individuele uitkering na de loondervingsfase uit een werkgeverspremie, de loondervingsuitkeringen en de gezinstoeslagen uit een werknemerspremie.

Impliciet wordt door het tempo van afbouw van de bovenminimale uitkering de ziekengeldverzekering bekort tot een half jaar. Op termijn acht de Regering een verlaging van de individuele minima met nog eens 5 à 10% onvermijdelijk.

#### Afbouw van de bovenminimale uitkeringen, privatisering en sauvering van de minima

Een leidende gedachte achter het voorstel is dat de dekking van de minimumbehoefte voorschans zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd. Een daarop aansluitende reden is dat boven dat minimum de verantwoordelijkheid van de overheid al ras eindigt, zowel qua hoogte als ook qua duur van de uitkering. De eventueel daarboven nog gewenste voorzieningen zouden voor de verantwoordelijkheid moeten komen van het bedrijfsleven (b.v. als onderdeel van de collectieve arbeidsovereenkomst), of van het individu en thuishoren in de semi-collectieve of particuliere verzekeringen. Slechts in de leeftijdsafhankelijkheid van de uitkeringsduur, een proxy voor de voorschans niet uitvoerbaar geachte dienstjaren-afhankelijkheid, toont de regering een zekere gevoeligheid voor het argument dat het recht op voorzieningen toeneemt met de duur van het arbeidsverleden.

Bij deze keuze en zijn motivering kunnen vragenderwijs een aantal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats lijkt deze beperkte verantwoordelijkheid van de overheid — en beperkte reikwijdte van de loondervingsverzekering — althans voor de arbeidsongeschiktheid niet in overeenstemming met het rechtsgevoel, noch met de in het ons omringende buitenland van oudsher geldende regelingen. De gedachte leeft vrij sterk dat wie zijn krachten langere tijd heeft gegeven aan het productieproces en de daaruit voortvloeiende belasting en gezondheidsrisico's heeft ondergaan (het z.g. „risque professionnel”) hogere rechten op inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid behoort te hebben dan wie dat korter heeft gedaan. Dit hangt mede samen met het feit dat een langer arbeidsverleden ook betekent dat langer premie is betaald en de equivalentgedachte impliceert dat daarmee meer rechten zijn opgebouwd. Soms komt men een gelijksoortige redenering ook tegen ten aanzien van werkloosheid: getuige de verlengde WWV-regeling voor 57½-jarigen en ouder. Voor afzonderlijke bedrijfsongevallen- en beroepsziekten-verzekeringen die men in vele landen nog kent is eveneens een uitkering op het niveau van een percentage van het bereikte loon tot de pensioengerechtigde leeftijd gebruikelijk.

Verder moet worden afgevraagd of de leeftijd wel een goede remplaceant is voor de duur van het arbeidsverleden, hetgeen in de adviesaanvraag trouwens ook wordt gedaan. Het aantal gewerkte jaren zal waarschijnlijk bij degenen die een beroep op een uitkering doen niet evenredig toenemen met de leeftijd. Dit geldt met name voor jongeren, waar opleidingsverschillen tot spreiding zullen leiden. De adviesaanvraag onderkent dat het leeftijds criterium voor deze categorie correcties behoeft. Anderzijds is boven een zekere leeftijds grens de duur van het arbeidsleven wel gedifferentieerd naar leeftijd, maar in ieder geval „lang”. Dit roept de vraag op of de leeftijdsafhankelijke afbouw voor de loondervingsuitkering niet moet stoppen bij b.v. het vijftigste jaar. Daarmede is natuurlijk nog niet het probleem ondervangen van degenen die met grote tussenposen aan het arbeidsproces deelnemen (b.v. gehuwde vrouwen).

Terzijde kan in dit verband de vraag worden gesteld of de overheid niet met veel grotere voortvarendheid moet komen tot een oplossing voor de verschillende problemen (privacy-bescherming, uitvoeringstechniek) rondom de invoering van een personenregistratie voor de sociale zekerheid om te kunnen beschikken over een registratie van dienstverbanden, waaruit de duur van het arbeidsverleden kan worden afgeleid.

In de tweede plaats heeft de voorgestelde glijdende schaal tot gevolg dat alle verzekerden met een bruto jaarinkomen tot ca. f. 45.000 bij een beroep op de werkloosheids- of arbeidsongeschikt-

heidsverzekering al vanaf de eerste uitkeringsdag een uitkering ontvangen die minder is dan het huidige minimumloon, voor zover deze niet aangevuld wordt met een eventuele gezinstoeslag. Thans zou 60% van de verzekerden ouder dan 23 jaar zich in deze positie bevinden wanneer zij hun betaalde arbeidsplaats zouden verliezen 2). Voor de hogere inkomens is de plotselinge inkomensteruggang echter wel heel drastisch. In dit verband is het verstandig om de wetgeving in de Bondsrepubliek Duitsland ten aanzien van werkloosheidsuitkering en gezinstoeslagen te bestuderen. De werkloosheidsuitkering („Arbeitslosengeld”) bestaat uit een hoofdbedrag („Hauptbetrag”) waarvan het uitkeringspercentage eveneens op een glijdende schaal berust en een serie gezinstoeslagen per afhankelijk gezinslid, waarvan de hoogte (die in absolute bedragen is gedefinieerd) afhankelijk is van hun positie in het gezin en, voor kinderen, van de leeftijd. De toeslagen voor kinderen zijn in 1975 vervangen door de kinderbijslag („kindergeld”) 3). Door de gezinstoeslagen aldus te definiëren kan er meer differentiatie in de gezinstoeslagen ontstaan. In feite is hier sprake van een twee-trajectenstelsel.

Hierop aansluitend kan de vraag worden gesteld of niet thans reeds gekozen moet worden voor een lager individueel minimum waartegenover, althans in het geval van arbeidsongeschiktheid en wellicht ook voor hen die op oudere leeftijd werkloos worden, een langduriger loondervingsuitkering boven het minimum kan worden gehandhaafd. Behalve de eerder genoemde overwegingen pleiten voor het stellen van die vraag nog twee andere. Eén daarvan is dat uit een oogpunt van rechtvaardigheid tegenover werkenden en ter handhaving van een juiste afweging tussen arbeid en inactiviteit een duidelijke afstand tussen loon en uitkering dient te bestaan, ook op het niveau van het minimum. De adviesaanvraag ontkent dit overigens (par. 5.3.2.). De andere reden is dat de Nederlandse netto minimumuitkering duidelijk gunstig afsteekt bij die in de ons omringende landen. Zo bedraagt de fiscaal niet belaste bijstandsuitkering („Sozialhilfe”) omgerekend gemiddeld (met enige spreiding naar Bundesland) in de Duitse Bondsrepubliek b.v. voor een:

— alleenstaande .....	ca. f. 385;
— echtpaar zonder kinderen .....	ca. f. 800;
— echtpaar met één kind tot 7 jaar	
en één van 8 – 11 jaar .....	ca. f. 1.120;
— echtpaar met één kind van 8 – 11	
en één van 12 – 15 jaar .....	ca. f. 1.245.

Bij deze bedragen komen dan nog de kosten van huur, verwarming en grotere uitgaven voor ziekte, kleding en huisraad. Bovendien is de uitkering afhankelijk van een middelentoets waarin het inkomen en het vermogen van alle familieleden in de rechte lijn (t/m overgrootouders en klein-kleinkinderen toe) wordt betrokken.

Zoals blijkt uit tabel 1, liggen de minimumuitkeringen, voor zover al aanwezig, in de sociale-verzekeringssystemen van de ons omringende landen aanmerkelijk lager dan in ons land. In deze tabel wordt een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de sociale-verzekeringssystemen in de Duitse Bondsrepubliek, België, Denemarken en Frankrijk gegeven. In het licht van deze internationale vergelijking is er zeker ruimte om het sociale gezinsminimum te verlagen. Sociaal minimum en minimumloon behoeven niet noodzakelijk in netto termen gelijk te zijn. Dit is een vraag voor nadere analyse, onderzoek en discussie. Wellicht is 80% voor partners zonder kinderen, mits gecombineerd met de eerder gesuggereerde toeslagen voor afhankelijkke kinderen, verdedigbaar.

In de derde plaats is de suggestie (par. 4.2.) onduidelijk dat waar de overheidsverantwoordelijkheid eindigt, semi-collectief en/of privé aanvullende voorzieningen zijn te treffen. Op een andere plaats wordt namelijk gesteld dat de beperking van de collectief verzekerde rechten niet mag leiden tot volledige vervanging daarvan door semi-collectieve arrangementen. De overheid moet er namelijk wel voor zorgen dat daarbij reële (evenwichtige) onderhandelingsruimte voor de sociale partners aanwezig is. Blijkbaar wordt een slechts partiële vervanging wenselijk geacht. Of de overheid de macht heeft dit te realiseren lijkt onzeker.

2) CBS, *Sociale Maandstatistiek*, februari 1983.

3) Franz Flamm, *Sozialwesen und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, derde druk Bonn, 1983.

Tabel 1. Overzicht van de sociale-verzekeringsregelingen in een aantal Europese landen a)

	Bondsrepubliek Duitsland	Nederland	Frankrijk	Denemarken	België
1. Werkloosheid					
— uitkeringspercentage b)	1. korte regeling: 69-41% (inclusief gezinstoeslagen) 2. lange regeling (met vermogenstest): 60-35% (inclusief gezinstoeslagen)	1. korte regeling: 80% 2. lange regeling: 75%	1. Fr. 25 per dag + 42% 2. Fr. 25 per dag	90%	60% eerste jaar, daarna voor geen gezins- hoofden verlagings tot 40%
— duur	1. maximaal 2 jaar 2. onbeperkt	1. ½ jaar 2. 2 jaar	maximaal 3 jaar	2½ jaar	onbeperkt
— minimumbescherming	niet aanwezig	f. 1.900 per maand	indirect	niet aanwezig	Bfr. 194.700 voor gezins- hoofden d) Bfr. 149.800 voor alleenstaanden
— premie maximum	Dm 52.800	f. 63.400	Fr. 275.000	Dkr. 85.500	Bfr. 425.400
2. Arbeidsongevallen en beroeps- ziekten c)		niet van toepassing			
— toelatingscriterium	20%		—	5%, gebaseerd op de mate van arbeidsongeschiktheid, tussen 5-49% éénmalige uitkering	—
— uitkeringspercentage	gebaseerd op de mate van arbeidsongeschiktheid, max. 66,7%		gebaseerd op de mate van arbeidsongeschiktheid, max. 100% en glijdende schaal	gebaseerd op de mate van arbeidsongeschiktheid, max. 75%	gebaseerd op de mate van arbeidsongeschiktheid, max. 100%
— minimumbescherming	niet aanwezig		Fr. 8.500	niet aanwezig	niet aanwezig
— premie maximum	Dm 39.600		Fr. 68.700	Dkr. 135.000	Bfr. 558.200
3. Invaliditeit					
— toelatingscriterium	1. beroepsinvaliditeit: 50% 2. algemene invaliditeit: 100%	15%	66,7%	50%	66,7%
— uitkeringspercentage	afhankelijk van het aantal verzekeringsjaren en het loon; invaliditeit: 1. 1% per verz. jaar 2. 1,5% per verz. jaar	afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid max.: 80%	afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid max.: 90% min.: 30% (komt overeen met beroepsinvaliditeit)	afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid een vast bedrag	65% (indien gezins- hoofd), anders: 43,5%
— Minimum-bescherming	niet aanwezig	f. 15.800	Fr. 85.000	Dkr. 1.610 voor gezinshoofden	Bfr. 228.080 d) voor gezinshoofden
— premie maximum	niet aanwezig	f. 63.400	Fr. 68.800	niet van toepassing	Bfr. 795.000

a) Situatie in 1981; genoemde bedragen zijn op jaarbasis tenzij anders vermeld.

b) Uitkeringen zijn afhankelijk van het loon voor toetreding tenzij anders vermeld.

c) In geen enkel land is beperking van de uitkeringsduur voor arbeidsongeschikten mogelijk.

d) Situatie 1980.

Bron: US Department of Health and Human Service, *Social Security Programs throughout the world 1981*, Research Report No. 58, 1982;  
Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Vergelijkende tabellen van de stelsels van sociale zekerheid*, 11e uitgave, 1980.

Voorts valt niet goed in te zien hoe deze verschuiving zou kunnen worden gerealiseerd — anders dan door middel van een verzekeringsplicht en dus een vorm van door de overheid wettelijk voorgeschreven sociale verzekering — voor hen die reeds uitkeringsgerechtigd zijn (de z.g. „brandende huizen”, die immers in de commerciële verzekeringswereld als niet meer verzekeraar gelden) en voor de oudere verzekerden (die men „smeuulende huizen” zou kunnen noemen) 4) die nog maar weinig premiejaren voor de boeg hebben.

### De werkloosheidscomponent in de WAO/AAW

De adviesaanvraag bevat het voorstel de bepalingen van de WAO/AAW zodanig te herzien (schrappen art. 21 WAO/12 AAW, tweede lid, letter a en wijziging of aanvulling art. 18 WAO/5 AAW, eerste lid) dat bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid de vraag of passende arbeid voor de betrokkene ook feitelijk beschikbaar is geen rol meer kan spelen. Voor deze werkloosheidscomponent kan de arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigde dan een beroep op de daartoe bestemde verzekering doen.

De afschaffing van de zogenaamde verdiscontering van de werkloosheid in de mate van arbeidsongeschiktheid draagt in belangrijke mate bij tot het totaal der beoogde besparingen, nl. f. 2,3 mrd. Dit cijfer is mede gebaseerd op uitkomsten van het determinantenonderzoek WAO, dat wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsraad in samenwerking met het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit Leiden. Op een deelrapport van dit onderzoek wordt de schatting gebaseerd dat 50% van de uitkeringsjaren WAO/AAW betrekking heeft op de werkloosheidscomponent 5). Dit hoge cijfer berust op een onjuiste interpretatie. In feite resulteert het geciteerde onderzoek in een aantal alternatieve schattingen van het aantal WAO-toetreders (in 1980) dat bij toetreding resp. „binnen afzienbare tijd” in staat

wordt geacht eigen, dan wel ander passend werk te verrichten. Een aantal van die schattingen ligt rondom 50%, de meest conservatieve schatting (voorzichtige interpretatie) echter bij 30%. Afgezien van dit laatste, waarmee aangegeven is dat de uitkomsten enige onzekerheidsmarges bezitten, mogen deze uitkomsten niet zo maar worden toegepast op het uitkeringsjarenbestand WAO/AAW. Immers, de samenstelling van dat bestand wordt mede bepaald door het feit dat inderdaad een deel van de WAO-toetreders weer herstelt — binnen 1 jaar ca. 11%, binnen 5 jaar ca. 20% — of (een kleiner aantal) overlijdt of de 65-jarige leeftijd bereikt. Bij de telling op basis van personen telt in het geciteerde onderzoek elke partij voor ander werk geschikte WAO-er mee als volledig arbeidsgeschikt. De schatting is gegeven in personen en niet in herleide uitkeringsjaren en naar verwachting zal deze laatste grootte op grond van de vermelde overwegingen een geringer effect van de eliminatie van de werkloosheidscomponent laten zien. In dit verband rijst nog een andere, uitvoeringstechnische, vraag. Het voorstel uit de adviesaanvraag veronderstelt dat het doorgaans mogelijk is een zuiver medische arbeidsongeschiktheidscomponent vast te stellen. Het is de vraag of dat wel kan. In dit verband moet men zich realiseren hoe de uitvoeringsorganen in feite bij verzekeringsgeneeskundige beoordeling van de belastbaarheid en bij arbeidskundige beoordeling van de werkbelasting te werk (moeten) gaan. Het grootste deel der ca. 100.000 jaarlijkse aanvragen wordt door de verzekeringsgeneeskundigen van de bedrijfsvereniging, c.q. het GAK, beschouwd als verlengde ziektegevallen (t.z.t. weer geschikt voor eigen werk) of als „einde arbeidsleven”-gevallen (d.w.z. nooit meer

4) Deze term is ontleend aan een voordracht van drs. L. Aarts, prof. dr. B. M. S. van Praag, prof. V. Halberstadt en drs. H. Emanuel over de merites van een gemengd risico- en kapitaaldekkingstelsel voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering voorbereid voor het congres van het International Institute for Public Finance, 22-25 augustus 1983 te Budapest.

5) Zie drs. L. Aarts, drs. H. Bruinsma en drs. Ph. de Jong, *Arbeids capaciteit van WAO-toetreders*, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer, 1982.

geschikt) en worden krachtens afspraak door henzelf onderzocht en niet door de Gemeenschappelijke Medische Dienst (zij het dat sedert enkele jaren in de wachttijd wel een toets op documenten plaatsvindt door de GMD). Er komt dan geen arbeidskundige aan te pas. Voorts is het onderzoek der verzekeringsgeneeskundigen veelal noodgedwongen onvolledig door gebrek aan tijd, instrumentarium en/of onderzoekservaring. Veel beoordelingen vinden plaats op grond van documenten, waaronder rapportages van bevindingen van artsen uit de eerste-lijnzorg, onderzoeksrapporten van externe specialisten waarom is verzocht e.d. Waarschijnlijk wordt in feite in niet meer dan ca. 4.000 gevallen per jaar een zg. dubbele schatting (exl. en incl. verdiscontering van de arbeidsmarktsituatie) gemaakt, terwijl in wellicht nog geen 1.000 gevallen per jaar dit getoetst wordt via een actieve re-integratiepoging met administratieve termijnstelling. Nog afgezien daarvan moet worden onderkend dat arbeidsongeschiktheid doorgaans niet in zuiver medische zin objectief meetbaar is. Dit geldt al voor de belastbaarheid zelf, de component die de medicus aangaat. Het geldt ook voor de uit arbeid van een bepaalde soort voortvloeiende belasting.

Een alternatieve of aanvullende, wellicht meer effectieve, ingreep is denkbaar. Als men uit het historisch verloop tracht na te gaan welke factoren de enorme stijging van het aantal WAO-ers en de uitkeringslasten vooral moeten hebben veroorzaakt, komt men tot het vermoeden 6) dat een voornamelijk verklarende factor is geweest — naast de sterke verhoging van het uitkeringspercentage — de erkenning in de overgang van invaliditeitswet via interim-invaliditeitswet naar WAO van steeds lagere arbeidsongeschiktheidspercentages (van 66 $\frac{2}{3}$ % tot ten slotte 15%) als uitkeringstitel. Naarmate het toelatingspercentage wordt verlaagd lijkt een onderscheid tussen zuiver medisch bepaalde arbeidsongeschiktheid en werkloosheid moeilijker te worden.

Het lage toelatingscriterium is ontleend aan de ongevallenverzekering (met zijn veel meer objectief bepaalde medische oorzaken). Het omringende buitenland is ons daarin niet gevolgd. Te overwegen valt, en dat zou een convergerende stap zijn, dit minimale arbeidsongeschiktheidspercentage weer hoger te kiezen. Uit het determinantenonderzoek WAO 7) kan worden afgeleid dat bij een minimaal arbeidsongeschiktheidspercentage, in termen van „theoretische verdien capaciteit”, van 45% ten minste ca. 17%, en bij een „theoretische verdien capaciteit” van ten minste 55%, ca. 20% van degenen die bij einde wachttijd worden aangemeld voor de WAO/AAW niet meer voor een uitkering krachtens deze regelingen in aanmerking zouden komen.

Verhoging van de minimale arbeidsongeschiktheidsgraad kan met betrekking tot arbeidsongevallen en beroepsziekten problemen oproepen. Het is niet redelijk — en mogelijk ook in strijd met internationale overeenkomsten — dat bij dergelijke uit het werk resulterende arbeidsongeschiktheid geen herkenbare uitkering wordt verkregen. Deze gedachte leidt tot herinvoering van een ongevallenwet naast een arbeidsongeschiktheidswet zoals deze vóór de invoering van de WAO bestaan heeft. Uit tabel 1 blijkt, dat dit onderscheid in alle ons omringende landen nog steeds aanwezig is. Bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering kan eventueel een onderscheid tussen beroeps- en algemene (d.i. medisch nagenoeg volledige) arbeidsongeschiktheid worden gemaakt, zoals in de Bondsrepubliek op dit

moment bestaat. Een algemene arbeidsongeschikte krijgt daar een uitkering die qua hoogte nagenoeg overeenkomt met de maximale uitkering krachtens de ongevallenwet. Daarentegen ontvangt de beroeps-arbidsongeschikte een veel lagere uitkering. Hierdoor wordt gestimuleerd dat de bij de laatste groep aanwezige restcapaciteit zo mogelijk wordt benut. Overigens draagt daartoe ook bij dat een anticumulatieregeling ontbreekt.

### Bezuinigingen, waar en op wie?

Met de stelselherziening denkt de regering op iets langere termijn ongeveer f. 5 mrd. op de sociale zekerheid te kunnen bezuinigen. De genoemde besparing wordt enerzijds bereikt door twee nominale maatregelen, te weten een verlaging van het uitkeringspercentage en het introduceren van een glijdende schaal en anderzijds door twee volumemaatregelen, te weten een beperking van de duur van de uitkeringsrechten en de eliminatie van de werkloosheidscomponent in de WAO. De eerste groep maatregelen zal naar verwachting ca. f. 4,3 mrd. (nl. resp. f. 2,6 mrd. en f. 1,8 mrd.) aan besparingen opleveren en de tweede groep ca. f. 3,4 mrd. (nl. resp. f. 1,2 mrd. en f. 2,2 mrd.). Naast deze besparingen van in totaal f. 7,7 mrd. zullen door de afschaffing van het kostwinnersbegrip in de WWV (f. 1,0 mrd.) en de invoering van de gezinstoeslagen (f. 1,4 mrd.) en een tussenfase (f. 0,3 mrd.) de lasten stijgen met ongeveer f. 2,7 mrd. In tabel 2 is een overzicht van deze besparingen c.q. lastenstijgingen naar werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregeling gegeven.

Tabel 2. Overzicht van de financiële consequenties<sup>a)</sup> van de voorgestelde stelselherziening in mln. gl.

	Uitkeringen ten behoeve van		Totaal
	werkloosheid	arbeidsongeschiktheid	
<i>Nominaal</i>			
— verlaging uitkeringspercentage . . . . .	— 890	— 1.680	— 2.570
— glijdende schaal . . . . .	— 740	— 1.020	— 1.760
<i>Volume</i>			
— beperking van de uitkeringsduur en werkloosheidscomponent WAO . . . . .	— 1.200	— 2.230	— 3.430
Subtotaal . . . . .	— 2.830	— 4.930	— 7.760
— tussenfase . . . . .	+ 240	+ 75	+ 315
— uitkeringsrecht gehuwde vrouwen tijdens WWV-periode . . . . .	+ 1.000		+ 1.000
— gezinstoeslagen . . . . .	+ 995	+ 410	+ 1.405
Subtotaal . . . . .	+ 2.235	+ 485	+ 2.720
Totaal . . . . .	— 595	— 4.445	— 5.040

a) Inclusief RWW-effecten.

Uit deze tabel blijkt dat het merendeel van de netto besparingen verkregen moet worden uit de voorstellen met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Betwijfeld moet worden of het voorgestelde besparingseffect door verwijdering van de verdisconteringsbepaling zal worden gehaald. Eerder zijn hierover door ons al een aantal opmerkingen gemaakt. De besparingen bij de werkloosheidsregelingen zullen slechts f. 0,5 mrd. bedragen en mogelijkere wijs zal dit bedrag nog naar beneden moeten worden bijgesteld indien de lasten van gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen in de WWV hoger uitvallen 8). Voorts moet worden opgemerkt dat ook de huidige lasten van de WWV (f. 6,2 mrd.) in de voorstellen ten laste zullen komen van werknemers en werkgevers.

In de adviesaanvraag zijn eveneens de financiële gevolgen voor het overheidsbudget, de ambtenarensalarissen, de lonen in het par-

6) Drs. H. Emanuel. Achtergronden van het arbeidsongeschiktheidsverschijnsel in Nederland, in: J. J. Klant, W. Driehuis, H. J. Bierens en A. J. Butter (red.), *Samenleving en onderzoek*, Stenfert Kroese, Leiden, 1979.

7) Ph. de Jong, H. Bruinsma, L. Aarts en J. P. Hop, *Determinantenonderzoek WAO, fase 1: Determinanten WAO-onderzoek: een eerste totaalbeeld*, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer, 1981, deel 2, blz. 57.

8) Zie José Toirkens, *NRC Handelsblad*, 1 juli 1983.

ticuliere bedrijfsleven en de sociale werkgeverslasten berekend 9). Bij deze berekeningen zijn naast de maatregelen die in tabel 2 staan vermeld, eveneens de maatregelen in de sfeer van de Ziektewet (besparingen f. 1 mrd.), het vervallen van de inhoudingen op de ambtenarensalarissen, de bovenwettelijke uitkeringen aan ambtenaren en de effecten van een beperking van de uitkeringsduur voor medisch-arbeidsongeschikten meegenomen. Daarom is hier dezelfde methodiek gevolgd. Het blijkt dan, dat het overheidsbudget met ca. f. 4,2 mrd. ontlast wordt, terwijl de sociale werkgeverslasten met ongeveer f. 3,3 mrd. zullen verminderen. Het totaal van de besparingen komt dan uit op f. 7,5 mrd. De ambtenarensalarissen (netto, behoudens effecten van de loonbelasting) zullen daarbij enigszins dalen en de lonen in het bedrijfsleven (bepaald op dezelfde wijze) daarentegen licht stijgen.

Ten slotte moet nog een kanttekening geplaatst worden bij de verdeling van de premielasten over de werknemers. Bij de invoering van een glijdende schaal aan de uitkeringskant zou de regering uit hoofde van het equivalentiebeginsel graag een zelfde schaal doorvoeren bij de premieheffing. Het reeds gesignaleerde ontbreken van een continue registratie van dienstverbandrelaties per verzekerde maakt deze differentiatie bij de premieheffing vooralsnog onmogelijk. Als alternatief denkt de regering aan een verlaging van het premiemaximum van f. 68.000 naar f. 53.000. Zoals eerder reeds is opgemerkt gaan verzekerden met de financiële verantwoordelijkheid voor een gezin en een bruto jaarinkomen tot f. 45.000 bij een eventueel beroep op een uitkering een gelijke minimale uitkering ontvangen. Waarschijnlijk moet voor een reële compensatie voor deze groep van verzekerden aan een veel verdergaande daling van het premiemaximum worden gedacht dan de regering suggereert. Uiteraard met consequenties voor de hoogte van het premiepercentage.

## Slotopmerkingen

Wij hebben in dit artikel vanuit een aantal criteria — zoals convergentie/divergentie met regelingen in het omliggende buitenland, de redegeving van het kabinet, het zelfregulerend vermogen van het stelsel en het gebruik van beschikbare informatie — enkele kanttekeningen bij de hoofdlijnen van de adviesaanvraag aan de SER geplaatst. Deze kanttekeningen hadden vooral betrekking op de verhouding tussen de minimale en de bovenminimale uitkeringen, de eliminatie van de werkloosheidscomponent in zowel WAO als AAW en de resulterende lastenverdeling. De voorrang die in de regeringsvoorstellen wordt gegeven aan een beperking van de bovenminimale uitkeringen lijkt groot in het licht van de structuur van andere bestaande stelsels. Twijfel is voorts geuit of het verwijderen van de verdisconteringsbepalingen in WAO/AAW voldoende zal bijdragen aan een vermindering van het beroep op deze verzekeringen. Wij geven in dit verband in overweging (tevens) te denken aan een verhoging van het minimum arbeidsongeschiktheidspercentage tot een ook elders (en vroeger in Nederland) gebruikelijk niveau, aan de wederinvoering van een arbeidsongevallenverzekering zoals ook elders bestaat en aan de invoering daarnaast van een onderscheid in uitkeringshoogte tussen medisch objectieve (bijna) volledige arbeidsongeschiktheid en overige.

**H. Emanuel  
W. J. Vossers**

---

9) Zie tabel 9–10 van de adviesaanvraag.