
Herziening van de sociale zekerheid (I)

Op weg naar een relatieve-behoeftensysteem?

DRS. F. G. VAN DEN HEUVEL*

Onlangs hebben de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Graaf en Kappeyne van de Coppello aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad advies gevraagd over een fundamentele herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Met de voorgenomen herziening worden verschillende doeleinden tegelijkertijd beoogd. In de eerste plaats wordt geprobeerd moeilijk te rechtvaardigen verschillen in uitkeringsrechten weg te werken, in de tweede plaats wordt beoogd de uitkeringsrechten meer te individualiseren en de ongelijke behandeling tussen man en vrouw in de sociale zekerheid (deels) ongedaan te maken en in de derde plaats hoopt men via een stelselwijziging de nodige besparingen te bereiken in de sector van de sociale zekerheid, die een substantiële bijdrage moet leveren aan het ombuigingsbeleid. In een tweetal artikelen zullen de regeringsvoorstellen tot hervorming van het sociale-zekerheidsstelsel worden besproken. In het eerste deel wordt ingegaan op enkele achtergronden van het huidige sociale-zekerheidsstelsel en op de redenen voor stelselwijziging. In het tweede deel, dat volgende week verschijnt, zullen de regeringsvoornemens kritisch worden gezien.

Inleiding

Met de adviesaanvraag over de herziening van ons stelsel van sociale zekerheid die de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Graaf en Kappeyne van de Coppello 25 mei jl. aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en Emancipatieraad (ER) hebben verzonden 1), is de maatschappelijke discussie over een nieuwe opzet van een deel van ons stelsel van sociale zekerheid in een beslissende fase aangeland. In deze adviesaanvraag geeft het kabinet namelijk zelf al een concrete uitwerking van een ander uitkeringssysteem bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, alsmede van de wijze waarop de bijstand op dat systeem zou kunnen aansluiten. SER en ER worden verzocht op de kortst mogelijke termijn hun adviezen in te leveren

met betrekking tot de in de adviesaanvraag eveneens concreet uitgewerkte aanpassingen voor de periode 1984-1986. Voorts krijgen de genoemde adviesorganen nog tot uiterlijk 1 juli 1984 de gelegenheid een nader advies uit te brengen ten aanzien van de uiteindelijke structuur van het herziene sociale-zekerheidsstelsel.

* Voormalig medewerker van de Sociale Verzekeringsraad en thans als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Openbare Financiën van de Katholieke Hogeschool Tilburg.

1) *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad, 25 mei 1983. Dit werkstuk van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is inmiddels ook verschenen als Kamerstuk: Tweede Kamer, zitting 1982-1983. 17 457, nr. 6.

Dit is een merkwaardige procedure, zeker als men bedenkt dat in de inleiding van de adviesaanvraag wordt gesteld dat de op korte termijn te nemen maatregelen alleen dan verantwoord getoetst en ingevuld kunnen worden als deze geplaatst worden tegen de achtergrond van een duidelijke totaalvisie op uitgangspunten, inhoud en structuur van de sociale zekerheid in de toekomst. Men zou haast gaan denken dat het kabinet de indruk wil wekken dat in de adviesaanvraag al een aardige totaalvisie wordt gepresenteerd, zodat de adviesorganen zich kunnen beperken tot wat schaaftwerk. Dat zou getuigen van niet geringe pretenties. Immers, het gaat hier niet om een marginale aangelegenheid, maar er wordt een ingrijpende structurele herziening voorgesteld.

Plausibeler lijkt mij evenwel de volgende redenering. Het kabinet wil voor alles dat er aan de voorgenomen ombuigingen niet getornd wordt. De ombuigingstaakstelling uit het regeerakkoord voor de periode 1984-1986 bedraagt wat de sociale zekerheid betreft ongeveer f. 6 mrd. (in gulden van 1983). In de door het kabinet gekozen opstelling moet de onderhavige stelselherziening ongeveer de helft van dat bedrag opbrengen, de daarop aansluitende herziening van de Ziekwet f. 1 à 1,5 mrd., maatregelen ter bestrijding van misbruik en fraude f. 0,5 mrd. en globale nominale aanpassingen (van bovenminima en/of minima) f. 1 à f. 1,5 mrd. Essentieel is daarbij dat in de adviesaanvraag expliciet wordt gesteld dat de globale nominale aanpassingen fungeren als sluitpost. Aangezien van de ER (opkomen voor de rechten van de vrouw in de sociale zekerheid kost eerder meer dan minder geld) noch van de SER (werkgevers en werknemers worden het toch niet eens) wordt verwacht dat zij met concrete voorstellen komen die aan de hoofdzaak (de ombuigingstaakstelling) afdoende tegemoet komen, heeft het kabinet zich voorgenomen om dan maar zelf te komen met uitgewerkte voorstellen en tijd (terug) te winnen door de adviesperiode zo kort mogelijk te houden. Een en ander impliceert dat het kabinet weliswaar niet veel geduld heeft, maar op zich best bereid is om ideeën van anderen over te nemen, mits deze per saldo hetzelfde opleveren. Dit roept dus niet zozeer het beeld op van een pretentius maar veeleer dat van een pragmatisch kabinet.

Al met al lijkt er voldoende reden uitvoerig aandacht te besteden aan deze adviesaanvraag. Opdat alle belanghebbenden (en wie is dat niet?) goed begrijpen waarom het gaat, lijkt het daarbij gewenst om een en ander in een juiste context te plaatsen. We zullen dan ook eerst een duik nemen in de geschiedenis van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en de belangrijkste karakteristieken van de huidige vormgeving aanduiden. Ter afronding van dit overzicht zal worden aangegeven hoe de sociale-zekerheidsuitgaven zich, tegen de achtergrond van de ombuigingspogingen van de regering, recent ontwikkeld hebben. Opgemerkt zij dat deze paragraaf met name bedoeld is om informatie over te dragen aan lezers die niet zo goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid. In aansluiting daarop zullen de redenen die in de adviesaanvraag worden aangevoerd om tot stelselwijziging over te gaan, worden aangegeven en van commentaar voorzien. Bovendien wordt nog een belangrijke reden om tot stelselwijziging over te gaan daaraan toegevoegd. Daarmee eindigt het eerste deel van dit artikel. In het tweede deel, dat volgende week in *ESB* zal verschijnen, wordt eerst aangegeven wat nu eigenlijk in de adviesaanvraag wordt voorgesteld. Daarbij komt aan de orde voor welk stelsel is gekozen, hoe men zich voorstelt dat het stelsel er op lange termijn zal uitzien en welke aanpassingen in de periode 1984-1986 men daarvoor nodig acht. Voortbordurend op hetgeen in het eerste deel is gezegd over de redenen om tot stelselherziening over te gaan, wordt dan vervolgens een algemeen oordeel uitgesproken over de adviesaanvraag.

Geschiedenis en karakteristieken 2)

De ontstaansgeschiedenis van ons huidige economisch en maatschappelijk systeem is onverbreekbaar verbonden met de opkomst van het industrieel kapitalisme, dat overigens in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen pas laat (omstreeks 1870) op gang kwam. Onder druk van de opkomende arbeidersbeweging en naar Duits voorbeeld (te weten de wijze

waarop rijkskanselier Bismarck de sociale kwestie aanpakte, met name ook op het terrein van de sociale zekerheid) kwamen sociale wetten tot stand die aanvankelijk (tot de tweede wereldoorlog) uitsluitend de bedoeling hadden om de allereerste uitwassen van het marktmechanisme uit te bannen. Pas na de tweede wereldoorlog is in Nederland, onder invloed van het sterk gestegen welvaartsniveau en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in maatschappelijke opvattingen, een verzorgingsmaatschappij ontstaan welke in snel tempo is uitgedijd tot een wirwar van instellingen en regelingen die moeten garanderen dat het gehele Nederlandse volk zowel in economisch, medisch als sociaal-cultureel opzicht niets tekortkomt. Deze verzorgingsstaat bevindt zich thans in een *crisis* en dat niet alleen in financieel-economisch, maar ook in bestuurlijk en ideologisch opzicht 3).

Nadere inspectie leert dat de ontwikkelingsgang van de sociale zekerheid aardig past in het bovengeschetste, algemene beeld. Zo is er vanaf het einde van de negentiende eeuw — toen men ging inzien dat er ook in Nederland sprake was van een sociale kwestie — uitvoerig gediscussieerd over de vraag in hoeverre de sociale zekerheid vastgelegd en gegarandeerd diende te worden in wetten. Voor de tweede wereldoorlog waren de aan het bewind zijnde kabinetten, daarin gesteund door de meerderheid der Kamerleden, doorgaans van oordeel dat er wel een rechtsgrond aanwezig was om loonarbeiders tot verzekering te verplichten maar niet voor andere bevolkingsgroepen. Overeenstemming over deze rechtsgrond betekende echter niet dat er snel een stelsel van verplichte werknemersverzekeringen tot stand kwam. Integendeel, eendeloos geredetwist over de uitvoering (met name over de wijze waarop de taken tussen overheid en bedrijfsleven verdeeld dienden te worden) en de beperkte financiële middelen zorgden ervoor dat een en ander bijzonder traag verliep.

De officiële geschiedenis van de sociale zekerheid start in 1901, het jaar waarin de eerste sociale-verzekeringwet, de Ongevallenwet, in het *Staatsblad* verschijnt. Daardoor wordt de werknemer voortaan wettelijke bescherming geboden met betrekking tot het „risque professionnel”, een wettelijke verzekering voor de ongevalsrisico's en de daaraan verbonden kosten die nu eenmaal inherent zijn aan het werken in een bedrijf. In 1913 verschijnen zowel de Invaliditeitswet als de Ziekwet (ZW) in het *Staatsblad*, welke echter pas (in gewijzigde vorm) respectievelijk in 1919 en 1930 van kracht worden. De Invaliditeitswet kende overigens niet alleen invaliditeitsrenten, maar ook ouderdoms-, weduwen- en wezenrenten. De uitkeringen waren doorgaans volstrekt ontoereikend, zodat zeer velen de gang naar de gemeentelijke diensten van Sociale Zaken (de uitvoerders van de Armenwet) niet werd bespaard. Wat de financiële gevolgen van werkloosheid en geneeskundige verzorging voor werknemers betreft, bleef, ondanks herhaalde pogingen tot wettelijke regeling, het vrijwillige verzekeringskarakter vooralsnog gehandhaafd. De overheid ging zich wel geleidelijk aan mede verantwoordelijk voelen voor het werkloosheidsvraagstuk, hetgeen tot uitdrukking komt in het ter beschikking stellen van financiële middelen. Subsidiëring van de voortdurend in geldnood verkerende ziekenfondsen heeft voor de tweede wereldoorlog daarentegen niet plaatsgevonden. Ter afronding van dit vooroorlogse plaatje zij nog vermeld dat in 1919 ook de Ouderdomswet tot stand is gekomen, welke aan *alle ingezetenen* de mogelijkheid bood om een *vrijwillige* verzekering te sluiten tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom.

2) Meer informatie over geschiedenis, karakteristieken en huidige stand van zaken is bij voorbeeld te vinden in: *De groei van de sociale verzekering in Nederland* (Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Vereniging van Raden van Arbeid in 1970); *75 jaar sociale verzekering* (Uitgegeven door de Sociale Verzekeringsbank ter gelegenheid van haar 75-jarig jubileum in 1976); *Notitie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17475, nr. 2; G. M. J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*. Deel I, *Karakter en geschiedenis*, Deventer, 1978 en Deel II, *Grondslagen*, Deventer, 1980; A. F. van Zweeden, *Van nachtwakerstaat naar verzorgingsmaatschappij* en F. G. van den Heuvel, A. M. J. Langeveld en P. H. J. Vrancken, *Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid* (Een overzicht). Beide artikelen zijn opgenomen in: F. G. van den Heuvel (red.), *Onzekere zekerheid*, binnenkort te verschijnen.

3) Zie voor een nadere uitwerking van deze gedachte: F. G. van den Heuvel, *De onzekere toekomst van de sociale zekerheid*, eveneens opgenomen in de bundel *Onzekere zekerheid*.

Pas na de tweede wereldoorlog blijkt de tijd rijp om een sociale-zekerheidsstelsel te ontwikkelen dat is gebaseerd op een totaal andere rechtsgrond. De commissie-Van Rhijn, met nu Engeland (Beveridge) als inspirerend voorbeeld, formuleerde het aldus: „De gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen” 4). Met andere woorden, *sociale zekerheid van de wieg tot het graf voor iedereen* wordt het devies.

Conform de historische ontwikkeling wordt de reeks (verplichte) werknemersverzekeringen uitgebreid met de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektefondswet (ZFW), die respectievelijk in 1952 en 1966 in werking treden. Een jaar later volgt de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) ter vervanging van de Ongevallen- en Invaliditeitswet en de naoorlogse, aanvullende noodwetgeving op dit terrein. In overeenstemming met de gewijzigde opvattingen worden nu evenwel ook *volksverzekeringen* en *sociale voorzieningen* tot stand gebracht. Voorafgegaan door een noodwetje treedt in 1957 de eerste verplichte volksverzekering, de Algemene Ouderdomswet (AOW), in werking, in 1959 gevolgd door de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), in 1968 door de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en in 1976 door de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). In 1980 volgt dan nog, door samenvoeging van een aantal afzonderlijke kinderbijslagregelingen, een nieuwe volksverzekering: de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Wat de sociale voorzieningen betreft zijn in 1965 zowel de Wet werkloosheidsvoorziening (WWV) als de Algemene Bijstandswet (ABW) van kracht geworden. De laatste wet kent onder meer een aantal regelingen waarvan de Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers (RWW) de belangrijkste is. Wat de kring van potentieel belanghebbenden betreft zij het volgende opgemerkt. De werknemersverzekeringen en WWV zijn er voor de werknemers en daarmee gelijkgesteld. Niet voor de ambtenaren, die hebben (vooral nog) eigen regelingen. De werkingssfeer van volksverzekeringen en ABW strekt zich uit tot alle ingezetenen.

Typerend voor de ontwikkeling van de sociale zekerheid is dat zij in toenemende mate is doordrongen van het *solidariteitsbeginsel*, zozeer zelfs dat Veldkamp al enkele jaren geleden volledig afscheid heeft genomen van de verzekeringsgedachte als grondslag van ons sociale-zekerheidssysteem 5). Bij een sociale voorziening als de ABW komt de solidariteit het duidelijkst naar voren. Ze wordt gefinancierd uit algemene middelen, terwijl bij het bepalen van de hoogte van de uitkering in het geheel niet wordt gekeken naar de mate waarin men in het verleden aan de financiering heeft bijgedragen. Bovendien is er een differentiatie aangebracht in de uitkeringen naar huishoudtype en wordt de middelentoets toegepast. Bij de volksverzekeringen betaalt iedereen tot een zekere grens een gelijk percentage van het inkomen aan premies, maar zijn de uitkeringen en verstrekkingen aan gerechtigden volledig onafhankelijk van de door hen opgebrachte premies. Bij de werknemersverzekeringen betalen de werknemers over hun loon eveneens tot een zekere grens een gelijk percentage. De uitkeringen die compensatie bieden voor de loondervering als gevolg van werkloosheid, ziekte en invaliditeit (WW, ZW en WAO; de ZFW kent alleen verstrekkingen) zijn deels gebaseerd op het solidariteitsbeginsel en deels op het *equivalentiebeginsel*. De solidariteit komt tot uitdrukking door een ondergrens in acht te nemen, de equivalentie doordat daarboven (tot aan het maximum verzekerd bedrag) sprake is van evenredigheid tussen betaalde premie en uitkeringshoogte, met dien verstande dat het uitkeringspercentage wettelijk is vastgesteld op bruto 80 procent van het laatst verdiende loon (*bovenwettelijke*, aanvullende uitkeringen zijn mogelijk en komen in de praktijk ook veelvuldig voor).

In dit verband zij nadrukkelijk vermeld dat de equivalentie (in bovenbedoelde zin) in geval van ziekte en invaliditeit in de tijd gezien onaangetast blijft, met andere woorden de uitkeringshoogte blijft (tot men 65 jaar wordt) 80 procent. Voor de werkloosheidsuitkeringen geldt daarentegen dat het equivalentiebeginsel aan betekenis inboet naarmate de werkloosheid langer duurt. De WW kent gedurende een half jaar een uitkeringsrecht toe van 80 procent, daarna valt men voor een periode van maximaal twee jaar (met uitzondering van de oudere werknemers)

in de WWV (een sociale voorziening, derhalve gefinancierd uit algemene middelen) met een uitkeringshoogte van 75 procent. Is men daarna nog steeds werkloos (of beschikte men al niet over een voldoende arbeidsverleden om voor de WW en WWV in aanmerking te komen), dan komt men in de RWW en valt men (als dat nog niet gebeurd is) terug op een uitkering ter hoogte van het netto minimumloon (gehuwden, samenwonenden) of 70 procent daarvan (alleenstaanden).

Uit het benadrukken van de solidariteit vloeit overigens een karakteristiek voort die in dit overzicht zeker niet onvermeld mag blijven: ons huidige sociale-zekerheidsstelsel is doordrongen van het *gezinsmodel*, waardoor met name op de uitkeringsrechten van gehuwde vrouwen is beknod. Vandaar ook dat bij voorbeeld een werkloos geworden gehuwde vrouw na de WW alleen nog voor een WWV-uitkering in aanmerking kan komen als ze (mede-)kostwinster is. Vanuit een emancipatoire optiek wordt er uiteraard veel kritiek gegeven op dit gezinsdenken. Concreet aangrijpingspunt is daarbij de *Derde richtlijn* van de Europese Gemeenschap, welke de aangesloten lidstaten verplicht om hun wetgeving inzake de sociale zekerheid uiterlijk eind 1984 aan te passen aan het beginsel van gelijke behandeling 6).

Voor een goed begrip van de kostenontwikkeling van de sociale zekerheid is het van belang zich te realiseren dat niet alleen het aantal verplichte sociale-zekerheidsregelingen in de naoorlogse periode aanzienlijk is uitgebreid, maar dat ook het niveau van de uitkeringen in de loop der tijd fors is opgetrokken. Dat is met name gebeurd door de introductie van koppelingsmechanismen. Het startpunt ligt bij de invoering van de AOW in 1957. Om een welvaartsvaste ontwikkeling te kunnen garanderen, werd toen namelijk besloten de bruto uitkeringen te koppelen aan de index van cao-lonen. Ook in de andere regelingen werd een dergelijke koppeling aangebracht. In de periode 1969-1974 werden de netto minimumuitkeringen geleidelijk opgetrokken tot het netto minimumloon en daaraan vastgekoppeld (*netto-nettokoppeling*). De uitkeringen boven het minimumloon bleven gekoppeld aan de bruto lonen (*bruto-brutokoppeling*). Pas in 1980 werd deze systematiek officieel toen de Wet op de aanpassingsmechanismen in werking trad. Ironisch genoeg is juist vanaf die tijd, onder invloed van de snel verslechterende economische omstandigheden en de signalen dat aan het bestaan van dergelijke koppelingsmechanismen nadelige economische effecten kleven 7), de automatische aanpassingsmethodiek in toenemende mate buiten gebruik gesteld. Feitelijk is er thans dan ook sprake van een *beleidsmatige* koppeling tussen lonen van werknemers in de particuliere sector enerzijds, en uitkeringen (alsmede lonen van werknemers in de collectieve sector) anderzijds.

Uit wat tot nu toe naar voren is gebracht, mag worden opgemaakt dat, voornamelijk met een beroep op de solidariteit, de sociale zekerheid de afgelopen decennia zeer voortvarend is uitgebouwd, zonder zich veel zorgen te maken over de *financiële consequenties* 8). Vanaf het midden van de jaren zeventig begint evenwel in regeringsnota's 9) het besef door te dringen dat de ongebreidelde groei van de collectieve sector moet worden afgeremd. Wat dat tot op heden voor de sociale zekerheid heeft betekend, kan met behulp van de tabellen 1 en 2 enigszins worden geïllustreerd. Uit deze tabellen blijkt dat de sociale-zekerheidsuitgaven in de periode 1978-1982 zowel in absolute als in rela-

4) Vgl. *De groei van de sociale verzekering in Nederland*, blz. 41-42.

5) Vgl. G. M. J. Veldkamp, *Afscheid van de verzekeringsgedachte*. Deventer, 1978. Reeds nu zij opgemerkt dat deze uitspraak in het licht van de onderhavige regeringsvoorstellen enigszins voorbarig aandoet, aangezien daarin juist het equivalentiekenarakter van de werkloosheidsuitkeringen verder en dat van de arbeidsongeschiktheidsregelingen fors wordt aangetast.

6) Vgl. L. A. M. Brünott, *Sociale zekerheid en kostwinnenschap*, opgenomen in de bundel *Onzekere zekerheid*.

7) Vgl. C. K. F. Nieuwenburg, *Koppelingsmechanismen en collectieve uitgaven*, in: G. M. J. Veldkamp (red.), *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*. Deventer, 1980.

8) Vgl. L. J. C. M. le Blanc, *Economie en sociale zekerheid, of: hoe Nederland koos, kiest en zal moeten kiezen*, in: J. A. H. Bron (red.), *Sociale zekerheid en recessie*, 's-Gravenhage, 1982.

9) *Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 951, nrs. 1-3 en *Hoofddlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81)*, Tweede kamer, zitting 1977-1978, 15 081, nrs. 1-2.

Tabel 1. Gerealiseerde ombuigingen in de sociale zekerheid 1978-1982 in mln. gld.

Aanpassingsmechanismen	990
Bevriezing uitkeringen	590
Doorwerking premieverhogingen en -verschuivingen	1.290
Kinderbijslag	1.500
Herziening daglonen	160
Bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek	275
Referte-eis Werkloosheidswet	200
Wet ketenaansprakelijkheid	250
AAW werkende gehuwde vrouw	100
Diversen	250
	(5.605)

Bron: SER, *Rapport economische groei en financiering publieke sector*, 1982, blz. 20.

Tabel 2. Ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven, 1978-1983

	1978		1982		1983	
	in mln. gld.	in procenten van het nationaal inkomen	in mln. gld.	in procenten van het nationaal inkomen	in mln. gld.	in procenten van het nationaal inkomen
Sociale verzekeringen	60.956	23,8	84.047	25,6	86.310	26,0
Pensioenverzekeringen	8.678	3,4	12.062	3,7	12.822	3,9
Overheidsregelingen	4.093	1,6	5.258	1,6	5.299	1,6
Overige regelingen	11.775	4,6	19.671	6,0	23.112	7,0
Totaal	85.502	33,3	121.038	36,9	127.543	38,5

Bron: *Meerjarenramingen sociale zekerheidsregelingen 1979 en 1983*.

tieve zin enorm zijn gestegen, namelijk respectievelijk met f. 35,5 mrd. en 3,6 procentpunt, ondanks ombuigingen welke zich laten optellen tot f. 5,6 mrd. 10). Hoewel in december 1982 door het parlement ombuigingsvoorstellen zijn goedgekeurd tot een bedrag van maar liefst f. 4 mrd. 11), blijkt bovendien uit tabel 2 dat de sociale-zekerheidsuitgaven van 1982 op 1983 toch nog met f. 6,5 mrd., respectievelijk 1,6 procentpunt oplopen.

Redenen voor stelselwijziging

In de vorige paragraaf is de ontwikkeling van de sociale zekerheid in hoofdlijnen beschreven en is tevens aangegeven wat de opvallendste kenmerken zijn van het hedendaagse stelsel. Tegen deze achtergrond moet het weinig verrassend zijn om te vermenen dat in de eerste regels van de adviesaanvraag al wordt gesteld dat het huidige stelsel van sociale zekerheid aan herziening toe is omdat het in onvoldoende mate is afgestemd op de zich wijzigende maatschappelijke opvattingen en economische omstandigheden. Ook de wijze waarop het kabinet deze uitspraak met drie redenen omkleedt en de argumentatie die daar achter steekt ligt dan in de lijn van de verwachtingen, zoals in het onderstaande zal worden aangetoond. Door bovendien een en ander van commentaar te voorzien, wordt nog meer stof aangedragen voor de noodzakelijk geachte context (zie de inleiding) waarbinnen naar mijn oordeel de discussies over stelselherziening gevoerd dienen te worden.

Als eerste reden voor stelselwijziging wordt genoemd dat de omvang en het structurele karakter van de inactiviteit dwingen tot aanpassingen van met name de uitkeringsrechten van arbeidsongeschikten en werklozen. Dit sluit aan bij het al in de vorige paragraaf geconstateerde verschijnsel dat naarmate het beroep op werkloosheidsregelingen langer duurt het equivalentiebeginsel aan betekenis inboet, terwijl dat bij een beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen geenszins het geval is. Daar kan nog het volgende aan worden toegevoegd. In tijden dat onvrijwillige langdurige werkloosheid nauwelijks voorkomt en er voldoende financiële middelen zijn, is dit onderscheid zinvol. Nu echter onvrijwillige langdurige werkloosheid meer en meer een massaal verschijnsel aan het worden is, de financiële middelen steeds schaarser worden en het duidelijk is dat de WAO en AAW in vele gevallen ook de functie vervullen van een aantrekkelijke, *alternatieve werkloosheidsregeling*, is dit minder vanzelfsprekend. Vandaar ook dat het in de ogen van dit kabinet (en van de mijne 12)) niet meer te rechtvaardigen is dat er verschillen in uitkeringsrechten blijven bestaan tussen (langdurig) werklozen en

arbeidsongeschikten, althans voor zover laatstgenoemden feitelijk als werkloos kunnen worden aangemerkt 13).

Wat de medische arbeidsongeschiktheid betreft en dan met name de arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen (het risqué professionel) en beroepsziekten ligt de zaak, mede als gevolg van internationale verdragen, gecompliceerder. Het kabinet stelt zich daarom op het standpunt dat in afwachting van nadere studies niet zal worden overgegaan tot een beperking in duur van de aan het loon gerelateerde uitkering bij medische arbeidsongeschiktheid. Niettemin maakt men duidelijk wel sterk in die richting te denken.

Als tweede reden voor stelselwijziging wordt opgegeven de veranderde maatschappelijke opvattingen inzake de rol van man en vrouw in samenleving en gezin. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan de wens om betaalde en onbetaalde arbeid anders te verdelen, opdat partners ten opzichte van elkaar een grotere mate van financiële onafhankelijkheid kunnen bereiken. Het laatste deel van de voorgaande zin geeft voortreffelijk aan waar deze stelselwijziging dan in feite op neer moet komen: een systeem van *geïndividualiseerde uitkeringsrechten* waarbij er, ongeacht de leefeenheid waartoe men behoort, een uitkering wordt toegekend waarvan men zelfstandig kan leven. Volgens de thans geldende maatstaven zou een dergelijke uitkering minimaal 70 procent van het netto minimumloon moeten bedragen (of wel ruim f. 1.000 per maand exclusief vakantiegeld).

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijk systeem een radicale doorbreking betekent van het gezinsdenken, wat juist een belangrijk kenmerk bleek te zijn van ons huidige sociale-zekerheidsstelsel. Bovendien heeft het ook verregaande financiële consequenties, waardoor de ombuigingstaakstelling flink in gedrang komt 14). Vooral op grond daarvan mag niet verwacht worden dat het kabinet zelf de gedwongen aanpassing van onze sociale-zekerheidswetgeving aan de Derde richtlijn zal aangrijpen om al een forse stap te zetten in bovengeschetste richting. Overigens zij er met nadruk op gewezen dat men ook binnen de vrouwenbeweging zich bewust is van genoemde bezwaren. Niet voor niets wordt er in die kringen gepleit voor overgangsmatregelen 15).

Als laatste reden tot stelselwijziging wordt opgevoerd dat het kabinetsbeleid is gericht op herstel van de economie (met name van de marktsector), hetgeen een terugdringing van de collectieve uitgaven vereist. Aangezien de sociale zekerheid daar een groot deel van uitmaakt 16) is het ondenkbaar dat deze sector daarbij buiten schot kan blijven. De door het kabinet aangevoerde ombuigingsnoodzaak met betrekking tot de collectieve uitgaven in het algemeen en de sociale-zekerheidsuitgaven in het bijzonder is zowel met een blik naar het verleden als naar de toekomst te onderbouwen.

In de eerste plaats blijken immers, ondanks ombuigingen van bijna f. 10 mrd., de sociale-zekerheidsuitgaven in de periode

10) Dit dan uitsluitend bij wijze van illustratie. De bedragen zijn namelijk gemeten in gulden van het jaareffect ten tijde van invoering, zodat optellen feitelijk niet mogelijk is. Bovendien bestaat een deel van de ombuigingsvoorstellen uit lastenverzwaringen.

11) De helft van dit ombuigingsbedrag wordt gevonden door een beperking van de indexering (aanpassingsmechanismen). Daarnaast zijn er een groot aantal specifieke maatregelen genomen, zoals afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek, beperking van WWV- en RWW-uitkeringsrechten van jongeren en afschaffing respectievelijk wijziging van de minimumdagloonbepalingen in de WAO, WW en WWV.

12) Vgl. het in noot 2 genoemd artikel van Van den Heuvel. Langeveld en Vrancken.

13) Hetgeen bereikt kan worden door de verdiscontering van werkloosheid in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen af te schaffen (ook wel afschatten genoemd). Dat het hier niet gaat om een kleinigheid, moge blijken uit het feit dat in de adviesaanvraag de werkloosheidscomponent in de WAO structureel op de helft van het aantal uitkeringsdagen wordt vastgeprikt, dit op grond van resultaten van het *Determinantenonderzoek WAO*.

14) Vgl. F. van Empel en C. A. de Kam, *Bezuinigen op de sociale zekerheid*, in de bundel *Onzekere zekerheid*.

15) Vgl. bij voorbeeld M. Bruyn-Hundt, *Gelijkheid van man en vrouw in de sociale verzekeringen, Beleid en Maatschappij*, 1981, blz. 262-272. In dit artikel wordt voorgesteld de kostwinnersfaciliteiten cohortgewijs af te bouwen.

16) In de *Miljoenennota 1983* worden de collectieve uitgaven voor 1983 geraamd op f. 233 mrd., of wel ruim 68 procent van het nationale inkomen. Met behulp van tabel 2 kan dan vrij eenvoudig worden vastgesteld dat de sociale-zekerheidsuitgaven, exclusief de pensioenverzekeringen, daarvan ongeveer de helft uitmaken.

1978-1983 met niet minder dan f. 42 mrd. te stijgen 17) en als aandeel in het nationale inkomen met ruim 5 procentpunt. Deze forse relatieve stijging is overigens eenvoudig te verklaren: de economische groei is in genoemde periode volledig weggevallen waardoor we in een schaarbeweging zijn terechtgekomen van enerzijds tegenvallende inkomsten en anderzijds sterk stijgende uitgaven als gevolg van een toenemend beroep op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen 18). Daarmee is dan tevens de belangrijkste verklaring gegeven voor de forse stijging van het financieringstekort van de overheid, namelijk van 4,5 procent tot 10 procent van het nationale inkomen 19). Dit wekt sterk de indruk dat de *politiek* gerealiseerde ombuigingen zijn achtergebleven bij de *economisch* noodzakelijke ombuigingen. Als men daarbij bedenkt dat er in de beschouwde periode per inkomenstrekker niettemin al fors is ingeleverd 20), is dat toch wel een erg pijnlijke ontwikkeling.

In de tweede plaats mag worden verwacht dat de economische groei ook de komende jaren zal stagneren en het aantal inkomenstrekkingen sterk zal blijven toenemen. Voor de Commissie van Economische Deskundigen van de SER is dit aanleiding om te pleiten voor een *systematische herstructurering van de sociale zekerheid* in plaats van door te gaan met bezuinigingen ad hoc. Zij formuleert haar standpunt aldus: „Wil men door middel van bezuinigingen op de sociale zekerheid een substantiële bijdrage leveren aan de oplossing van het jaarlijks oplopen van het tekort in de publieke financiën dan resteren in hoofdzaak twee benaderingen, nl. a. een algemene beperking van de uitkeringsniveaus, en b. een systematische beperking van de uitkeringsrechten (een beperking van de potentiële kring van uitkeringsgerechtigden en/of een beperking van de te dekken risico's)“ 21).

Vanzelfsprekend zijn er ook andere geluiden te horen. Zo stelt Veldkamp dat de sociale zekerheid de economische crisis niet heeft veroorzaakt en dat met ombuigingsmaatregelen op het terrein van de sociale zekerheid de economische crisis dan ook niet kan worden opgelost. De economische crisis mag niet worden gebruikt om het sociale-zekerheidsstelsel te herstructureren, op grond daarvan zijn uitsluitend *tijdelijke* ombuigingsmaatregelen met een globaal (in de zin van algemeen werkend) karakter te motiveren 22). Voorts worden er wel pleidooien gevoerd voor een *stimulerend economisch beleid*, waarbij een verdere vergroting van het financieringstekort op de koop toe wordt genomen. Ombuigingen, ook op het terrein van de sociale zekerheid, worden in deze visie onverstandig genoemd omdat ze leiden tot *vraaguitval* en daardoor de economische crisis juist nog zouden versterken. Een vergroting van het financieringstekort zou zich daarentegen al op korte termijn terugverdienen.

Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om in het kader van dit artikel uitgebreid bij de conflicterende visies te blijven stilstaan. Volstaan zij met enkele kritische kanttekeningen:

- hoewel onze kennis over de economische effecten van sociale zekerheid schromelijk tekort schiet, lijkt het plausibel om te veronderstellen dat het bestaande sociale-zekerheidsstelsel op lange termijn *destabiliserend* werkt, met andere woorden de sociale zekerheid is niet alleen het slachtoffer van de economische crisis, maar ook één van de oorzaken. In haar huidige vorm zwakt zij deze economische crisis in eerste instantie wel af, maar zij verscherpt deze juist in de daarop volgende fase 23);
- dat laatste geldt waarschijnlijk ook voor een tijdelijke hogere consumptieve binnenlandse vraag welke wordt gecreëerd door een verdere vergroting van het financieringstekort. Daarbij moet worden bedacht dat ook zonder deze verdere vergroting van het financieringstekort de rentelasten op langere termijn toch al sterk zullen stijgen (waardoor andere collectieve uitgaven worden weggedrukt) en de (her)financiering van de overheidsschuld dan nog sterker een economisch herstel kan frustreren (omdat andere kapitaalvragers worden weggedrukt);
- wanneer de stijging van het aantal inkomenstrekkingen uitgaat boven de groei van het reële nationale inkomen ligt een overeenkomstige koopkrachtdaling per inkomenstrekker en ombuigingsmaatregelen om dat te bereiken voor de hand 24), met vraaguitval heeft dat (macro gezien) weinig te maken.

Gezien het voorgaande lijkt mij een ombuigingstaakstelling

van f. 6 mrd. op het terrein van de sociale zekerheid voor de periode 1984-1986, zoals afgesproken in het regeerakkoord, allerm minst overdreven 25). Voorkomen moet namelijk worden dat het financieringstekort als gevolg van stijgende sociale-zekerheidsuitgaven nog verder zal oplopen. Overigens is het kabinet zelf van mening dat additionele ombuigingen voor genoemde periode nog nodig zullen zijn. Niet voor niets staat in de adviesaanvraag al aangekondigd dat een substantiële verlaging van de sociale minima onontkoombaar is.

Ter afsluiting van deze paragraaf zij opgemerkt dat het kabinet één reden tot stelselwijziging ten onrechte heeft weggelaten: een ingrijpende herziening moet ook leiden tot een beter gestroomlijnd geheel, zodat het stelsel voor alle betrokkenen begrijpelijker wordt en het doelmatiger kan functioneren. Wellicht is deze reden met opzet weggelaten omdat dit de aandacht te veel zou richten op het feit dat er de afgelopen tijd bepaald niet zorgvuldig is omgesprongen met de sociale zekerheid. Aan de lopende band zijn namelijk maatregelen genomen om enerzijds de enorme stijging van het financieringstekort in te perken en anderzijds het inkomensplaatje wat beter in overeenstemming te brengen met de overheersende politieke voorkeuren.

Illustratie voor dit laatste is zonder twijfel de gang van zaken rondom de uitkeringen voor de „echte minima“ 26). Gevolg van dit *ad hoc-beleid* is niet alleen dat het sociale-zekerheidsstelsel nog voortdurend ondoorzichtiger wordt (en daardoor ook de inkomensverhoudingen), maar ook dat er (op een ongecoördineerde wijze) meer en meer rekening wordt gehouden met de *relatieve behoeften van verschillende huishoudtypen*, zowel wat de inkomens- als de uitgavenkant van de sociale zekerheid betreft. Vanzelfsprekend zal in het tweede deel van dit artikel worden nagegaan of de in de adviesaanvraag opgenomen regeringsvoorstellen inhouden dat deze trend wordt voortgezet.

Frans van den Heuvel

17) Deze vergelijking is met het nodige voorbehoud gemaakt (vgl. noot 10).

18) Zo kan uit het in voetnoot 2 genoemde artikel van Van den Heuvel, Langeveld en Vrancken de volgende informatie worden ontleend: in de periode 1978-1983 zal het aantal uitkeringsgerechtigden inzake de AAW en WAO naar verwachting stijgen van 520.000 naar 647.000 (gemeten in herleide mensjaren) en het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van WW, WWV en RWW van 219.000 naar 653.000 (gemeten in arbeidsjaren).

19) Op kasbasis. Laatstgenoemde cijfer is ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 1983* ter wille van de vergelijkbaarheid met de *Meerjarenramingen sociale zekerheidsregelingen 1983*. Verwacht mag worden dat het realisatiecijfer enkele procentpunten hoger uitkomt.

20) De index van het reële inkomen is in de periode 1978-1983 gedaald van 111 naar 109, het aantal inkomenstrekkingen is gestegen van 105 naar 112. Dientengevolge is het reële nationale inkomen per inkomenstrekker gedaald van 106 naar 97 (1975 = 100). Vgl. SER, *Rapport economische groei en financiering publieke sector*, 1982, blz. 7.

21) Idem, blz. 33.

22) G. J. M. Veldkamp, *Zorgvuldig omgaan met de sociale zekerheid, Sociaal Maandblad Arbeid*, april 1982, juni 1982 en april 1983.

23) Vgl. mijn in noot 3 genoemde artikel en de daarin aangehaalde literatuur.

24) Dit dan gemiddeld genomen, de wijze waarop de reële inkomensdaling wordt verdeeld over de diverse categorieën inkomenstrekkingen staat daar los van.

25) Uitgaande van een jaarlijkse loonstijging van 2 procent. Zou deze loonmatiging achterwege blijven, dan worden de noodzakelijk geachte ombuigingen becijferd op f. 10,5 mrd.

26) Deze uitkeringen worden verstrekt aan huishoudens die van één minimumloon of minimumuitkering moeten rondkomen met de bedoeling de koopkracht van deze mensen enigszins op peil te houden. Dit koopkrachtprobleem is overigens veroorzaakt door de eerder vermelde beleidsmatige beperking van de indexeringsmechanismen. Eind 1981 kregen alleenstaanden f. 150 en gezinnen met twee, drie en vier of meer personen respectievelijk f. 250, f. 350 en f. 450. Eind 1982 ontvingen alleenstaanden f. 300, éénoudergezinnen f. 400 en echtparen en samenwonenden f. 450. Eind 1983 zullen naar verwachting meer dan een half miljoen huishoudens voor een (eenmalige) echte-minima-uitkering in aanmerking komen. De differentiatie in de uitkeringen is fors opgevoerd. Zo wordt aan alleenstaanden f. 400, aan éénoudergezinnen f. 525 en aan gehuwden en samenwonenden f. 575 uitgekeerd. Deze bedragen worden dan nog verhoogd met f. 25 voor elk kind en met f. 55 voor degenen die huursubsidie ontvangen (wat doorgaans het geval zal zijn). Overigens is per 1 juli de huursubsidie zelf ook sterk afhankelijk gesteld van het inkomen per huishouden.