

Ministelsel, een kleine stap in de goede richting

Het ministelsel in de sociale zekerheid kent uitgesproken voor- en tegenstanders. De politieke scherpte is toegenomen nu de commissie-Wolfson in het rapport *Niemand aan de kant* zich tegen en CDA-fractievoorzitter Brinkman zich er onlangs voor hebben verklaard. Het vraagstuk leent zich ervoor om zwaar ideologisch geschut in stelling te brengen. Om te voorkomen dat stereotypen de discussie domineren is enige relativering op haar plaats. Eigenlijk staat het huidige stelsel niet ver meer af van een collectief basisstelsel. Voorts kan worden geconstateerd dat van daadwerkelijke invoering overwegend positieve effecten zijn te verwachten.

Geen grote overgang

Een ministelsel is meer een vloeien-de overgang dan een structurele breuk ten opzichte van het huidige regime. Ten eerste is de mogelijke reikwijdte van een ministelsel beperkt. Het raakt binnen de sociale zekerheid slechts de werknemersverzekeringen; de volksverzekeringen garanderen immers niet meer dan een basisvoorziening. Ook anderszins is de reikwijdte beperkt. Na de introductie van de arbeidsverleden-eis – in feite is een leeftijdscriterium ingevoerd – in de werkloosheidsverzekering in 1987 en realisatie van de plannen daartoe in de arbeidsongeschiktheidsverzekering van vorig jaar wordt voor betrokkenen al snel de basisvoorziening in de werknemersverzekeringen bereikt. Reeds nu heeft meer dan 90% van de arbeidsongeschikten een uitkering op minimumniveau. Hoe jonger men is en/of lager het laatstverdiende loon des te sneller ligt de uitkering op minimumniveau.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat in verhouding tot de omvangrijke bedragen die in het stelsel omgaan de invoering van een

ministelsel 'slechts' circa acht miljard gulden zou opleveren. Er wordt dan ook een verkeerd beeld opgeroepen als een ministelsel wordt afgezet tegen een regime dat stelselmatig en permanent op een hoog niveau uitkeert. De vraag die praktisch aan de orde is, is of de leeftijds- en inkomensafhankelijke kop op de basisvoorziening in de WW en de WAO moet worden gehandhaafd in een stelsel dat overwegend het karakter heeft van een basisvoorziening. Ten tweede is er de vraag op welke wijze het bovenwettelijke traject kan worden ingericht. Drie mogelijkheden dienen zich aan. Bij collectieve arbeidsovereenkomst kan een aanvulling op de basisvoorziening worden overeengekomen. Voorts kan particulier een bovenwettelijke uitkering worden bijverzekerd en ten slotte kan de werknemer besluiten het risico boven de verplichte wettelijke verzekering voor lief te nemen. De eerste mogelijkheid heeft gretig aftrek gevonden. Aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid bij cao zijn sterk gegroeid zowel qua aantallen werknemers als wat betreft de situaties waarin een aanvulling wordt verstrekt. Uit onderzoek is bekend dat aanvullingen op de ziektewet in alle onderzochte cao's reeds in 1984 voorkwamen en in 1989 nog steeds voor 100% zo'n regeling bevatten; van een aanvulling op de arbeidsongeschiktheidsregeling is in 1984 in twee derde van de cao's sprake en in 1989 in bijna 90% van de contracten. De wettelijke werkloosheidsregeling werd in 1984 in 55% en in 1989 in 68% van de cao's aangevuld. Dit ruime gebruik kan verklaren waarom werknemers tot op heden de twee andere opties weinig hebben benut. Voor zelfstandigen die slechts aanspraak hebben op een basisvoorziening in het kader van de AAW is particuliere bijverzekering overigens heel gebruikelijk.

Particuliere (bij-)verzekering tegen het risico van werkloosheid moet evenwel uitgesloten worden geacht omdat geen verzekeringsmaatschappij dit slecht te beheersen en te calculeren risico verzekert. De door sommigen bepleite privatisering in de sociale zekerheid beperkt zich aldus tot het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico en kan dan ook nooit meer beslaan dan een deel van de werknemersverzekeringen. De huidige situatie wordt dus reeds gekenmerkt door een behoorlijke bovenwettelijke dekking in semi-collec-

tieve of particuliere vorm. Invoering van een ministelsel betekent dan ook niet het leggen van nieuwe, maar het verschuiven van bestaande grenzen.

Kiezen voor een ministelsel staat ten derde voor sommigen gelijk met het verlagen van de zekerheid op afspraken. De recente geschiedenis biedt echter een ander beeld. De stelselherziening in 1987, de op zijn minst kronkelig te noemen besluitvorming over de ZW/WAO-verzekering en het gesjor rond de bejaardenvoorzieningen AAW maken duidelijk dat in de politieke besluitvorming voor een toenemend beroep op uitkeringen een uitweg wordt gezocht in een verlaging van uitkeringsniveaus. Afgemeten aan de zekerheid dat de werknemer op termijn zijn aanspraken indien nodig geldend kan maken lijkt een polis bij een verzekeringsmaatschappij waarvoor particulier wordt betaald of een cao-afpraak waarop via de eigen organisatie invloed kan worden uitgeoefend (zonodig door afruil met andere arbeidsvoorwaarden) te verkiezen boven het zich verlaten op de bestendigheid van publieke besluitvorming.

Samenvattend is er dus tussen het huidige stelsel en een ministelsel een veel minder groot verschil dan vaak wordt gesuggereerd, zijn werknemers goed in staat voorzieningen voor het bovenwettelijke traject te treffen en is het kwestieus dat collectieve regelingen meer zekerheid verschaffen dan andere afspraken.

Sociaal-economische gevolgen

De keus voor een ministelsel heeft wel consequenties voor andere aspecten van het sociaal-economische beleid. Wordt collectief niet meer dan een basisvoorziening gegarandeerd dan dient er volop gelegenheid te zijn om bovenwettelijke aanvullingen te organiseren. Deze onbelemmerde vrijheid staat dwars op het kabinetsbeleid van vorig jaar om via een zogenoemd parapluwet-je bovenwettelijke afspraken bij cao te bemoeilijken. Als zodanig overigens een eigenaardig middel om een te hoog beroep op wettelijke regelingen terug te dringen. Evenmin past in een ministelsel het principe van de eindigheid van uitkering zoals dat is geïntroduceerd in het augustuspakket van ZW/WAO-maatregelen van het kabinet. Beperking van de uitkeringsduur bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (voor hen die jonger zijn dan vijftig jaar) acht

ik zoals eerder gesteld in strijd met de aard van de verzekering¹. Een keus voor een ministelsel impliceert overigens dat sowieso het element van de duurbepanking uit de verzekering wordt geëlimineerd.

Albeda ziet met de komst van een ministelsel ook één loondervingsregime voor het ziekte- en werkloosheidsrisico ontstaan². Voor het bovenwettelijke traject zullen, gegeven de per bedrijfstak of onderneming verschillende behoeften om arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsrisico's af te dekken, aparte voorzieningen nodig blijven. Voor het wettelijke deel vraag ik mij af of de onmiskenbare administratieve voordelen van één verzekering niet wegvallen vanwege de zeer onderscheiden aard van de risico's. Op voorhand lijken mij beheersing van en controle op verblijf in de verzekering bij gescheiden regimes nauwgezet te kunnen zijn.

Omdat één loondervingsverzekering dus niet past op het bovenwettelijke traject, neemt de betekenis daarvan af met de komst van een ministelsel, waarbij terzijde het nog de vraag is of het wel verstandig is die kant op te werken.

Een ministelsel brengt een groter deel van de sociale zekerheid binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen. Dit heeft een aantal voordelen:

- per bedrijfstak of onderneming kan worden gedifferentieerd in premies en uitkeringen afhankelijk van de kenmerken van het werk en/of de behoeften van de betrokkenen. In onderhandelingen kan de opbrengst in bovenminimale zekerheid worden afgewogen en geruild tegen andere arbeidsvoorwaardelijke elementen. Waarom zou wettelijk wel kunnen worden volstaan met een minimumloon en vakantie-uitkering en niet met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering op minimumniveau? Premiedifferentiatie als beginsel kan geen bezwaar opleveren; sinds jaar en dag worden er immers per wachtgeldfonds verschillende premies in samenhang met de hoogte van het werkloosheidsrisico geheven en voorts is differentiatie ook als uitgangspunt aangevaard in de jongste plannen ter bestrijding van het ziekteverzuim;
- bedrijfstaksgewijze of ondernemingsgewijze regelingen en particuliere verzekering vergroten de betrokkenheid van de verzeker-

den. Te verwachten is dat een beter inzicht in de kosten-batenverhouding zal leiden tot een zuiniger gebruik;

- er ontstaat meer ruimte voor variatie op basis van eigen (groeps-) voorkeuren. De modaliteiten springen in het oog: invoering van vormen van eigen risico of beperking van het verzekerde risico tot beroepskwetsuren, dan wel uitsluiting van bij voorbeeld sportblessures behoren dan tot de mogelijkheden.

Hier staat tegenover dat niet op alle werknemers een cao van toepassing is en dat zware risico's door verzekeringsmaatschappijen niet (zonder meer) worden aanvaard. Voor het laatste probleem zijn technische oplossingen te vinden, bij voorbeeld in de vorm van een standaardpolis met een vereveningsfonds, min of meer analoog aan de particuliere ziektekostenverzekering. Het eerstgenoemde probleem is voor een belangrijk deel een schijnprobleem. Ook nu is het voor een minderheid van de werknemers (op meer dan 80% is een cao van toepassing) niet mogelijk om in semi-collectieve vorm de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering aangevuld te krijgen. Dit verandert niet met de invoering van een ministelsel. Particulier bijverzekeren of genoeg nemen met de verplichte uitkering resteren als opties, gelijk die nu ook openstaan voor zelfstandigen in de AAW. In bredere zin dient men zich te realiseren dat men natuurlijk niet bij elke stap in de richting van grotere flexibiliteit en meer keuzemogelijkheden een nieuw vangnet kan creëren. Men kan niet blazen en tegelijk het meel in de mond houden. Het spreekt dan ook vanzelf dat met een solidair stelsel op minimumniveau de kans op individuele en maatschappelijke verschillen in het bovenwettelijke deel wordt vergroot. Of men dit toejuicht of afkeurt is afhankelijk van het politiek-ideologische standpunt dat wordt ingenomen. Hoe dit ook zij, het is nuttig om in herinnering te roepen dat de sociale-zekerheidsregelingen die boven een basisvoorziening uitgaan stammen uit de jaren vijftig (WW) en zestig (WAO). Sindsdien is onze samenleving aanmerkelijk veranderd. De aanzienlijk gestegen welvaart en de gegroeide mondigheid van de burgers hebben de wens bevorderd op tal van gebieden meer op het individu toegesneden keuzes te willen maken. Mede tegen deze

achtergrond heeft de overheid haar herverdelende functie in hoge mate geruild voor een beschermende rol en gedetailleerde rechtvaardigheidsdoelstellingen verlaten voor zekerstelling dat ondergrenzen niet worden overschreden. Ik zie geen reden om de sociale zekerheid van de invloed van deze maatschappelijke veranderingen uit te sluiten.

Tot slot

In het bovenstaande is weinig aandacht besteed aan de effecten voor de uitvoeringsorganisatie en aan het financiële aspect. Over beide elementen tot slot een opmerking. De invoering van een leeftijds criterium in de werkloosheids- en binnenkort in de arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft een buitengewone belasting voor de verzekerdenadministratie veroorzaakt, omdat verzekerden in de tijd moeten worden gevolgd. Deze wezenlijke kostenstijging zou bij een ministelsel wegvallen.

Het financiële belang van een ministelsel wordt bij benadering besomd op f 8 miljard. In verhouding tot wat er omgaat in de sociale zekerheid (1990: f 135 miljard) inderdaad een relatief laag bedrag. Wel is, zoals in het begin vermeld, daarbij uitgegaan van de situatie na realisering van de ZW/WAO voornemens van het kabinet waarmee reeds een structurele besparing van f 8,3 miljard zal worden getoucheerd³. In absolute zin gaat het evenwel dan nog om een aanzienlijke som. Meer dynamisch gezien kan er ten slotte op worden gerekend dat de gedifferentieerde opbouw boven een ministelsel gedragseffecten teweeg zal brengen die het financiële belang ver boven de acht miljard zullen brengen.

W. van Voorden

De auteur is hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Katholieke Universiteit Brabant.

1. W. van Voorden, Het arbeidsvoorwaardenbeleid onder invloed van de volumebeheersingsmaatregelen ZW/WAO, *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari 1992, blz. 8.

2. J.A.A. van Doorn en W. Albeda, *Het primaat van het arbeidsbestel*, SMO-informatief, 1991, blz. 40.

3. CPB, *Macro Economische Verkenning* 1992, blz. 111.