

Naar een verantwoorde(lijke) uitkeringsstructuur

DRS. C. PETERSEN*

De hoogte van de sociale lasten beperkt de financiële ruimte die beschikbaar is voor een herstructurering van de economie. Van de andere kant zal een traag verloop van de economische vernieuwing het aantal mensen dat een beroep moet doen op sociale-zekerheidsregelingen nog doen toenemen. Om aan deze problematiek te ontsnappen moeten de mogelijkheden voor een herziening van het sociale-zekerheidsstelsel worden onderzocht. Daarbij dient recht te worden gedaan aan eisen van efficiency, rechtvaardigheid en administratieve uitvoerbaarheid.

In dit artikel wordt een voorstel gedaan voor een nieuwe uitkeringsstructuur van de loondervingsregelingen in de particuliere sector, de WW, de ZW en de WAO. De belangrijkste elementen van het voorstel zijn het in de tijd laten dalen van de uitkeringshoogte t.o.v. het laatst verdiende loon en het stimuleren van de herinschakeling in het arbeidsproces door de uitkering pas geheel te laten vervallen als inkomen en uitkering te zamen een zeker bedrag te boven zouden gaan. De auteur verwacht van zijn voorstel, dat ook uitgaat van handhaving van de indexeringen en van een individueel recht op uitkering, gunstige financiële en arbeidsmarkteffecten.

1. Inleiding

Naar verwachting zullen de inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid de komende jaren nog aanzienlijk stijgen 1). Voor deze stijging zijn vooral de inkomensdervingsregelingen voor werknemers in de particuliere sector van de economie, te weten de verschillende werkloosheidsregelingen, en arbeidsongeschiktheidsregelingen verantwoordelijk. Eén van de belangrijkste macro-economische consequenties van de stijging van de sociale-zekerheidslasten op dit moment is dat de vanwege de geringe economische groei toch al beperkte ruimte om de economie te stimuleren nog verder beperkt wordt 2).

Het dilemma hierbij is evenwel dat juist het achterwege laten van stimuleringsbeleid tot gevolg zal hebben dat het beroep op de sociale zekerheid nog toeneemt. Zolang herstructurerings- en stimuleringsmaatregelen achterwege blijven zal de belangrijkste determinant van het toenemend beroep op de sociale zekerheid, het tekort aan arbeidsplaatsen, namelijk nog aan kracht winnen. De vicieuze cirkel is derhalve, gestyeld gesteld, dat er als gevolg van de stijgende sociale-zekerheidslasten te weinig middelen zijn om het aantal arbeidsplaatsen uit te breiden en dat juist door het mede in verband met het toenemend arbeidsaanbod stijgend tekort aan arbeidsplaatsen weer een additionele opwaartse druk op de sociale-zekerheidslasten wordt uitgeoefend, enz. 3).

Naar het zich laat aanzien zal het de komende jaren te voeren beleid, evenals in de afgelopen jaren, zich in hoofdzaak beperken tot weinig gerichte, al of niet officieel als zodanig gepresenteerde, verlagingen van het niveau van de uitkeringen 4). Hierbij is het dan een schrale troost te weten dat dit zou passen in het internationaal waar te nemen patroon van de „welfare backlash” en privatisering 5).

Dit perspectief, te zamen met het feit dat de stijging van de sociale-zekerheidslasten in de keten van oorzaak en gevolg van de stagnerende economische ontwikkelingen als één van de kernproblemen beschouwd kan worden, betekent dat er ons veel aan gelegen moet zijn om tot een werkelijk effectief

volumebeleid voor de sociale zekerheid te komen 6). Vanzelfsprekend is de belangrijkste factor daarbij het in stand houden en creëren van arbeidsplaatsen. Dat wil zeggen dat de vraagzijde van de arbeidsmarkt dient te worden gestimuleerd.

Beslissend voor het succes hiervan is dat door middel van het wegnemen van aanbodbeperkende factoren ook de aan-

*De auteur is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep macro-economie van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is drs. ing. F. A. J. van den Bosch erkentelijk voor de waardevolle opmerkingen bij het concept van dit artikel.

1) Zie hiertoe b.v. CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, hfst. IV. Hierbij dient bovendien nog benadrukt te worden dat het toenemend aantal werklozen vooral ten laste komt van de WWV en RWW, welke niet door premie-opbrengsten gefinancierd worden, doch geheel op de rijksbegroting drukken.

2) Zie de *Miljoenennota 1982* en de verschillende daaraan gewijde commentaren in *ESB* van 30 september 1981.

3) Zie omtrent de samenhang tussen het falen van het volumebeleid en het aantal arbeidsplaatsen en de daaruit volgende consequenties t.a.v. van het niveau van de uitkeringen ook L. de Graaf in *De toekomst van de sociale zekerheid*, WBS, Economische Notities nr. 10, augustus 1981.

4) Voorbeelden van de niet als zodanig gepresenteerde verlagingen van het niveau van de uitkeringen zijn het invoeren van de z.g. vereveningsbijdragen, aanpassingen van het dagloonbegrip waarop de uitkeringen zijn gebaseerd, aanpassingen van de fiscale arbeidsongeschiktheidsaftrek, het verzwaren van de referte-eis voor de WW. Al dergelijke maatregelen leiden nochtans tot een verlaging van het (gemiddelde) niveau van de uitkeringen. Zo leidt volgens het wetsontwerp inzake de (verdere!) verlaging van de arbeidsongeschiktheidsaftrek alleen deze maatregel reeds tot een *netto* inkomensverlies voor de meeste WAO-uitkeringsgerechtigden van ca. f. 400 per jaar (Zie *Nederlandse Staatscourant*, nr. 215, 9 oktober 1981). Zie verder ook o.a. SER, *Advies beperking groei uitgaven sociale zekerheid*, publikatie nr. 19, november 1980.

5) Zie b.v. J. Higgins, *States of welfare, comparative analysis in social policy*, Oxford, 1981, i.h.b. hoofdstuk 7.

6) Of om het anders te stellen: „Zo langzamerhand is het moment genaderd waarop het passief gadeslaan van de stijging van de sociale uitkeringen niet meer als blijk van sociale bewegingheid kan worden gezien”, L. van der Geest, *De sociale paradox*, *ESB*, 11 november 1981.

bodzijde van de arbeidsmarkt gestimuleerd wordt 7). Daartoe is (onder meer) essentieel dat de verstarrende werking die van het huidige sociale-zekerheidsstelsel uitgaat, wordt weggenomen. Naast de herziening van de uitvoerings- en financieringsstructuur is het daarbij vooral noodzakelijk om in de uitkeringsstructuur impulsen in te bouwen die het voor de uitkeringsgerechtigde enerzijds aantrekkelijk maken en anderzijds hem er toe aanzetten om vanuit de optiek van zijn eigen verantwoordelijkheid zich door middel van arbeid (gedeeltelijk) zelf een inkomen te verwerven.

In dit artikel zal op basis van criteria die in wezen aan elke overheidsbeslissing met economische aspecten ten grondslag behoren te liggen, te weten economische efficiency, rechtvaardigheid en administratieve efficiency, een voorstel tot een „optimale” uitkeringsstructuur worden gepresenteerd 8). Dit voor de loondervingsregelingen 9) uitgewerkte voorstel zal, na een beknopte beschrijving van de economische werking van het huidige stelsel in paragraaf twee, in paragraaf drie worden verantwoord en toegelicht.

Uit de kwantitatieve uitwerking van de macro-economische consequenties van de herstructurering in paragraaf vier blijkt dat, nog afgezien van de multiplier-effecten, per saldo in 1982 reeds ca. f. 3 mrd. en in 1985 f. 9 à 10 mrd. vrijkomt, zonder dat dit ten koste behoeft te gaan van de inkomenspositie van de uitkeringsgerechtigden. Deze gelden kunnen vervolgens direct dan wel indirect worden aangewend om de vraag naar arbeid te stimuleren, waardoor de noodzaak om een beroep op de sociale zekerheid te doen weer beperkt wordt 10). Dit houdt in dat, uiteraard binnen de beperkingen die de internationale economische ontwikkeling stelt, de huidige zich versterkende trend van stijgende sociale zekerheidslasten en een verder te kort schietende vraag naar arbeid op een aanvaardbare wijze zou kunnen worden omgebogen in de richting van afnemende sociale-zekerheidslasten en in samenhang daarmee stijgende vraag naar arbeid. Het sociale zekerheidsstelsel zou dan zelf een actieve rol kunnen gaan spelen bij de beperking van de noodzaak om een beroep op een inkomensoverdracht te moeten doen.

2. Enkele economische aspecten van het sociale-zekerheidsstelsel

De stijging van de inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid wordt in de keten van oorzaak en gevolg van de stagnerende economische ontwikkeling algemeen als een van de kernproblemen onderkend. De (structureel) toenemende omvang van de inkomensoverdrachten brengt namelijk een aantal belangrijke negatieve economische effecten met zich 11).

Naast en deels in interactie met de reeds in de inleiding geschetste problematiek van het toenemend beslag op de toch al beperkte groei van het nationaal inkomen, dient hierbij in de eerste plaats aan de bekende afwentelingsspiraal gedacht te worden. Deze heeft als oorzaak dat de werknemers niet of nauwelijks bereid blijken te zijn om de solidariteit ten laste van het netto loon te laten komen. Dit houdt in dat iedere stijging van de inkomensoverdrachten zich in belangrijke mate vertaalt in hogere loonkosten. Als deze hogere loonkosten er weer toe leiden dat het in dienst houden van werknemers met een marginale produktiviteit niet langer economisch rendabel is, zodat ontslagen zullen (moeten) plaatsvinden, gaat „het systeem zijn eigen dynamiek” vertonen 12): Als gevolg van deze ontslagen zal het beroep op de sociale zekerheid weer toenemen, waardoor vervolgens de loonkosten weer stijgen enz.

In de tweede plaats kan, zoals vooral uit Amerikaanse studies naar voren komt, de stijgende omvang van de inkomensoverdrachten negatieve effecten op de besparingen hebben en daarmee op de omvang van de voor investeringen beschikbare middelen 13).

Ten slotte blijkt dat degenen die langere tijd in het uitkeringscircuit zijn opgenomen dikwijls niet alleen beperkte

mogelijkheden hebben om hun (resterende) arbeidscapaciteit te benutten, maar ook missen zij de *stimulans* en daarmee de animo om te trachten weer een arbeidsinkomen te gaan verwerven 14). Dit heeft een structurele verslechtering van het totale productiepotentieel tot gevolg 15), die in de toekomst, in het bijzonder in de jaren negentig waarin het arbeidsaanbod op grond van demografische factoren eerder zal afnemen dan toenemen, tot eventueel ernstige repercussies kan leiden. Een situatie als in de jaren zestig met een overspannen arbeidsmarkt moet daarbij niet uitgesloten worden geacht 16).

Het ontbreken van een stimulans vindt, naast de vooral in sommige regio's deprimerende situaties op de arbeidsmarkt, vooral zijn oorzaak in de ongecoördineerde opbouw van ons stelsel van sociale zekerheid. Qua uitvoerings-, financierings- en uitkeringsstructuur heeft ons land een sterk gefragmentariseerd stelsel, dat (bijna) per definitie ondoelmatig is. Ten aanzien van de uitvoeringsstructuur dient hierbij, naast de overvloed van organen, ook te worden gedacht aan de onvoldoende coördinatie en integratie van activiteiten die betrekking hebben op het voorkómen van een beroep op de sociale zekerheid, zoals begeleiding, her- en bijscholing en revalidatie gericht op de benutting van de (resterende) arbeidscapaciteit 17). Daarnaast zijn er ook inzake de financieringsstruc-

7) Zie b.v. ook D. van der Werf, Vragen terzake van het sociaal-economisch beleid, *ESB*, 4 november 1981, die o.a. stelt: „Fundamenteel voor het functioneren van de arbeidsmarkt is (voorts) dat het aanbod op de arbeidsmarkt, zowel werkenden als niet-werkenden, (effectief) reageert op de impulsen die uitgaan van de vragers naar arbeid” (blz. 1090).

8) Vanzelfsprekend kunnen overigens bij een totaalvisie op de toekomst van de sociale zekerheid de uitvoerings-, financierings- en uitkeringsstructuur niet los van elkaar worden gezien.

9) Dit betreft vooral de voor de particuliere sector van betekenis zijnde werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen WW, WWV, (RWW), ZW, WAO, (AAW) en in mindere mate de WSW. 10) Zo men wil zouden deze gelden door middel van een verlaging van het werkgeversaandeel in de sociale premies en daarmee van de loonkosten ook op indirecte wijze kunnen worden gebruikt om de vraag naar arbeid te stimuleren.

11) In het kader van dit artikel wordt vooral op de structurele aspecten van de inkomensoverdrachten ingegaan. Dit betekent overigens niet dat geen belang wordt gehecht aan de conjuncturele aspecten van de inkomensoverdrachten, zoals het op peil houden van de consumptieve bestedingen tijdens een conjuncturele terugval. Zie voor een aanzet tot een kwantitatief economische uitwerking van de betekenis van dit aspect ook C. Petersen in *De toekomst van de sociale zekerheid*, WBS, Economische Notities, nr. 10, aug. 1981. Zie verder voor de economische aspecten van de sociale zekerheid onder meer, B. le Blanc, *Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid*, 1978; G. M. J. Veldkamp (red.), *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*, 1980; N. H. Douben, *Sociale zekerheid, een economische benadering*, 1979 en Alicia H. Munnell, *The future of social security*, Brookings Institution, 1977.

12) Zie B.M.S. van Praag, Ontwikkelingen in arbeidsongeschiktheid, in: F. A. J. van den Bosch en C. Petersen (red.), *Arbeidsongeschiktheid, een multidisciplinaire benadering*, 1981.

13) Zie voor een internationaal overzicht omtrent de empirische bevindingen in deze G. M. van Furstenberg (red.), *Social security versus private saving*, Cambridge (US), 1979.

14) Zie ook OECD, *Economic Survey, The Netherlands*, 1981. Los van de macro-economische dimensies, maar daarom niet minder belangrijk, staat overigens het feit dat het inactief zijn in verband met gevoelens als zich uitgerangeerd voelen e.d. overwegend als negatief wordt ervaren. Zie b.v. WRR *De verdeling en waardering van arbeid*, 1976 en SCP, *Sociaal Cultureel Rapport*, 1978.

15) Daarenboven dient er in dit verband op gewezen te worden dat daar de minst produktieven doorgaans het eerst het productieproces (moeten) verlaten, de gemiddelde produktiviteit van de nog wel actieve werknemers doorgaans zal stijgen, met alle daaruit eventueel voortvloeiende consequenties t.a.v. de „verantwoord” geachte loonstijging.

16) Zie J. A. H. Bron, *Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000*, WRR, 1980 en CPB, *Omvang en samenstelling van het trendmatig arbeidsaanbod tussen 1975 en 2000*, CPB-monografie 22, 1978.

17) Er is en wordt overigens wel gewerkt aan wetgeving inzake onder meer betere begeleiding en informatie van werklozen en/of arbeidsongeschikten (b.v. het z.g. ANS-project, arbeidsbureau nieuwe stijl) en aan maatregelen inzake preventie (b.v. de Arbeidsomstandighedenwet en Wet plaatsing minder validen). Het volume-effect van dergelijke maatregelen is echter hoogst onzeker. Zie verder voor een overzicht van de verschillende over de toekomstige uitvoeringsstructuur levende ideeën b.v. de diverse bijdragen in *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1979.

tuur concrete voorstellen denkbaar waarvan realisatie zou leiden tot een verminderd beroep op de sociale zekerheid 18). Vooral essentieel is evenwel dat de bestaande uitkeringsstructuur er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen dat dikwijls elk gevoel van eigen verantwoordelijkheid inzake het (deels) zelf verwerven van een inkomen weggenomen is 19). Dit is het gevolg van twee belangrijke economische kenmerken van het bestaande stelsel van loondervingsregelingen 20):

- in de meeste gevallen ligt het impliciete marginale heffingstarief dicht bij de 100% 21). Dit houdt in dat bijna elke verdiende gulden in mindering wordt gebracht op de uitkering, zodat de financiële positie niet of nauwelijks verbetert door het weer (gedeeltelijk) aanvaarden van werk. Belangrijk in dit verband is dat de in de economische theorie gepostuleerde positieve samenhang tussen het arbeidsaanbod en het met deze arbeid te verwerven (saldo) inkomen in het algemeen door empirische onderzoeken lijkt te worden bevestigd 22). Het een en ander betekent dat in de huidige situatie de financiële prikkel om weer (gedeeltelijk) te participeren in het arbeidsproces dikwijls gering, zo niet geheel afwezig is 23);
- ten aanzien van de voor niet-actieve werknemers verreweg belangrijkste loondervingsregeling, de WAO, geldt dat onafhankelijk van de duur van de uitkering tot aan het bereiken van de 65-jarige leeftijd doorgaans een inkomen wordt genoten dat op netto basis ca. 90% van het eerder verdiende loon bedraagt 24). Er behoeft geen twijfel over te bestaan dat ook van deze relatief zeer hoge en langdurige inkomensgarantie op zich in het algemeen een weinig stimulerende werking tot het hervatten van arbeid uitgaat 25).

Om onnodig misverstand te voorkomen zij bij het bovenstaande benadrukt dat de beschreven gedragsreacties los staan van mogelijke vormen van misbruik en uitsluitend uitgaan van rationeel economisch handelen, naar welk postulaat niet altijd, maar, zeker wat betreft de inkomenspositie, wel dikwijls wordt gehandeld.

Van de bestaande uitkeringsstructuur gaan derhalve nauwelijks impulsen uit waardoor het beroep op de loondervingsregelingen daardoor vermindert. Vanwege de in de vorige paragraaf geschetste macro-economische samenhang, hebben deze regelingen daardoor een remmende invloed op de groei van het nationaal inkomen. Hieruit volgt dat het huidige stelsel van loondervingsregelingen niet voldoet aan het criterium van economische efficiency.

Daarenboven is evenwel van belang dat het huidige stelsel van loondervingsregelingen als gevolg van de willekeurige opbouw niet of nauwelijks voldoet aan de meest elementaire norm van rechtvaardigheid, oftewel „equity”, te weten gelijke behandeling van gelijksoortige gevallen. Zo valt, zoals elders overigens uitvoeriger verantwoord is, b.v. niet goed in te zien waarom bij een identiek arbeidsverleden een (partieel) arbeidsongeschikte doorgaans een hogere uitkering ontvangt dan iemand die werkloos is 26). Want in essentie is in beide gevallen de reden van non-participatie gelijk, nl. dat iemand zijn verdien capaciteit niet tegen de geldende beloningsverhoudingen rendabel kan maken. En in beide gevallen liggen de oorzaken hiervan dikwijls buiten de persoon in kwestie 27). Door onder meer de diversiteit van toekenningscriteria, dagloonbepalingen inzake de hoogte van de uitkering, pensioenopbouwvoorzieningen, impliciete marginale heffingstarieven enz. is het bestaande complex van regelingen bovendien volstrekt ondoorzichtig. Derhalve voldoet het stelsel niet aan het criterium van administratieve efficiency.

Met als achtergrond de voorgaande schets van enige (economische) kenmerken van het huidige stelsel zal in de volgende paragraaf een uitgewerkt voorstel tot herstructurering van de uitkeringsstructuur worden gedaan. Op voorhand zij hierbij evenwel toegegeven dat onvermijdelijk ook hier de criteria van „efficiency” en „equity” op gespannen voet met elkaar kunnen komen te staan.

3. Naar een „optimale” uitkeringsstructuur

Het voorgaande houdt in dat één van de noodzakelijke voorwaarden voor een effectief volumebeleid een herstructurering van de uitkeringsstructuur van de loondervingsregelingen is 28). De criteria voor een dergelijke herstructurering zijn dezelfde die in wezen aan elke overheidsbeslissing met economische aspecten ten grondslag dienen te liggen, nl. economische efficiency, rechtvaardigheid en administratieve efficiency.

Volgens het criterium van economische efficiency 29) moet daarbij worden gestreefd naar een uitkeringsstructuur die de uitkeringsgerechtigde zowel een aantrekkelijke mogelijkheid biedt, als hen er vanuit de optiek van zijn eigen *verantwoordelijkheid*, toe aanzet zijn (rest)capaciteit via de arbeidsmarkt te benutten, zodat het economisch draagvlak weer kan worden vergroot.

Het rechtvaardigheidscriterium houdt in dat het uitkeringsstelsel vanuit verschillende perspectieven rechtvaardig dient te zijn 30). Dit betreft zowel de verhouding tussen de inkomenspositie van vergelijkbare actieven en niet-actieven, als de verhouding tussen de inkomensposities van de niet-actieven onderling. Aangezien dit een verdelingsprobleem betreft, waarbij maatschappelijke oordelen inzake het gewicht dat men aan de verschillende inkomenscategorieën toekent een uiterst belangrijke rol spelen, kan hieromtrent op economische gronden moeilijk een keuze worden gemaakt.

18) Zie b.v. F. A. J. van den Bosch en C. Petersen, Een verscholen loonkostensubsidie door de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, *Openbare Uitgaven*, nr. 4, augustus 1981.

19) Zie voor onder meer een recente beschouwing omtrent de individuele verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden L. Faase, Arbeidsmarkt en sociale zekerheid, *ESB*, oktober 1981, blz. 985-987.

20) Aan de niet-economische aspecten van het sociale-zekerheidstelsel welke een effectief volumebeleid in de weg staan, zoals de gefragmentariseerde uitvoeringsorganisatie, wordt hier verder voorbij gegaan.

21) Zie b.v. J. H. von Eye en J. J. Siegers, De invloed van de sociale zekerheid op de relatieve inkomensverschillen tussen actieve en inactieve werknemers, *ESB*, 7 december 1977.

22) Dit positieve verband geldt volgens de theorie zolang het substitutie-effect het inkomenseffect overheerst. Zie voorts voor een goed overzicht van de verschillende empirische bevindingen Stanley Masters en Irwin Garfinkel, *Estimating the labor supply effects of income-maintenance alternatives*, Academic Press, New York, 1977.

23) Ook W. Driehuis en A. van der Zwan, De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985 (III), *ESB*, mei 1981, blz. 508-515, signaleren dit. In hetzelfde artikel tonen zij zich er voorstander van „om het beleid ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid op de helling te (laten) gaan” overigens zonder dit verder uit te werken.

24) Sommige werkgevers vullen dit percentage nog aan tot 100.

25) Volledigheidshalve zij wel opgemerkt dat naast de economische motieven ook arbeid „om zich zelfs wille” begerenswaardig kan zijn.

26) Zie voor deze nadere onderbouwing en uiteenzetting C. Petersen, Naar een visie op de toekomst van de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1981, blz. 627-636.

27) Andere voorbeelden van wezenlijk verschillende uitkeringsvoorwaarden voor gelijksoortige gevallen zijn het verschil in uitkeringsvoorwaarden bij langdurige werkloosheid voor gehuwde mannen en vrouwen, en het verschil in o.a. bijverdienmogelijkheden en pensioenopbouw van VUT-, resp. WAO-gerechtigden. Zie verder ook J. M. M. Ritzen, De Miljoenennota 1982 in het lange-termijnperspectief, *ESB*, 14 oktober 1981, blz. 997-1003.

28) Daarnaast zij met nadruk herhaald dat hier de aandacht geconcentreerd is op slechts één noodzakelijke voorwaarde. Andere noodzakelijke voorwaarden zijn onder meer dat óók de werkgevers een grotere eigen verantwoordelijkheid, bijv. in de vorm van het voor eigen rekening nemen van de uitkering gedurende het eerste half jaar van inactiviteit, zullen gaan dragen. Daarnaast kan gedacht worden aan een effectievere begeleiding en een actiever omscholingsbeleid van uitkeringsgerechtigden. Bovendien zou de financieringsstructuur volgens de in deze paragraaf gehanteerde normen herzien dienen te worden.

29) Zie voor dit in de literatuur van de economie van de publieke sector bekende begrip b.v. Leslie McClements, *The economics of social security*, Londen 1978, vooral hft. 4 of Richard A. Musgrave en Peggy B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Londen 1976, blz. 10 e.v.

30) Idem.

Onder de eis van administratieve efficiency wordt verstaan dat een stelsel van inkomensoverdrachten zowel voor de gebruikers als voor de uitvoerders zo eenvoudig en doorzichtig mogelijk dient te zijn. In de eerste plaats moet om aan deze eis te voldoen de verhouding tussen degenen die daadwerkelijk een beroep doen op een regeling en het totaal aantal potentieel rechthebbenden, de z.g. „take-up rate”, zo hoog mogelijk zijn 31). Hieruit blijkt nl. of men zich b.v. niet door de complexiteit van een regeling laat weerhouden om gebruik te maken van zijn rechten. Daarnaast is een niet te onderschatten voordeel van eenvoud en doorzichtigheid dat de noodzakelijke herstructurering, al is het maar door middel van een overgangswetgeving, op korte termijn uitvoerbaar is.

Op basis van deze drie criteria en met als achtergrond de huidige uitkeringsstructuur is hieronder een concreet voorstel tot herstructurering uitgewerkt. Ondanks het feit dat de uiteindelijke afweging tussen het gewicht dat men aan de verschillende criteria toekent op politiek niveau zal dienen te geschieden, biedt het formuleren van een concreet voorstel het voordeel dat het de aanzet kan vormen tot een meer fundamentele discussie over de gewenste uitkeringsstructuur. Daarnaast maakt een concreet voorstel het mogelijk om de, zeker gezien het in de inleiding geschetste huidige dilemma hoe de schaarse middelen te verdelen, zo belangrijke macro-economische consequenties aan te geven.

Een nieuwe loondervingsregeling met de volgende kenmerken zou een aantal onmiskenbare voordelen bieden boven de bestaande regelingen:

- a. zowel op grond van het rechtvaardigheids criterium als op grond van de eis van administratieve efficiency zou *één inkomensdervingsregeling* voor werknemers, waarbij het recht op uitkering onafhankelijk is van de oorzaak 32), dienen te worden ingevoerd;
- b. vooral om de economische efficiency te vergroten, is een *marginale heffingsvoet* van 50% gewenst. Dat zou betekenen dat voor elke gulden die een uitkeringsgerechtigde verdient de uitkering met 50 cent wordt verminderd 33). Omdat dit zou betekenen dat eerst wanneer het loon twee maal de uitkering zou bedragen, de uitkering geheel wegvalt kan aan de som van de uitkering en loon daarenboven een maximum worden gesteld van b.v. f. 40.000 per jaar;
- c. uit oogpunt van de economische efficiency, doch ook uit oogpunt van de rechtvaardigheid, zou de uitkering in de tijd kunnen worden verminderd volgens *een glijdende schaal*. In het eerste jaar van inactiviteit, zou men b.v. recht hebben op een uitkering op netto basis van 90% van het laatst verdiende loon, in het tweede jaar van 80% en vervolgens zou de uitkering elk jaar kunnen dalen met 5% totdat in het zesde jaar een uitkeringsniveau van 60% van het laatst verdiende loon is bereikt 34);
- d. ten einde de lager betaalden te ontzien zou op grond van het rechtvaardigheids criterium een *vloer* ingebouwd dienen te worden van netto 90% van het netto minimumloon;
- e. in tegenstelling tot andere plannen tot herstructurering, wordt hier uitgegaan van een *individueel recht* op uitkering. Daarbij is derhalve de hoogte van de uitkering onafhankelijk van het inkomen van de partner en het aantal jaren dat premie is betaald. Behalve dat constructies die dat wel doen, ook elementen van onrechtvaardigheid in zich bergen, maken zij het stelsel van sociale zekerheid weer complexer en ondoorzichtiger 35). Dit houdt in dat bij deze keuze zowel rechtvaardigheidsoverwegingen als overwegingen van administratieve efficiency een rol spelen. Daarenboven geldt echter t.a.v. de koppeling van de hoogte van de uitkering aan het totale huishoudinkomen dat het niet alleen voor de uitkeringsgerechtigde zelf weinig lonend is om te trachten additionele inkomsten te verwerven, maar dat de partner de impulsen tot inkomensvorming in belangrijke mate ontnomen werden;
- f. ten slotte wordt op grond van het rechtvaardigheids criterium uitgegaan van het bestaande *indexeringsmechanisme*. Dit houdt derhalve in dat de ontwikkeling van het niveau

van de uitkeringen wordt aangepast aan de ontwikkeling van de lonen.

Deze voorstellen tot herstructurering van de loondervingsregelingen zouden voor werklozen een verbetering inhouden. Voor hen die onder de arbeidsongeschiktheidsregelingen vallen, betekenen zij op korte termijn ook een verbetering, doch op langere termijn een teruggang ten opzichte van de huidige situatie. Een additioneel voordeel van het wegvallen van het onderscheid tussen werklozen en arbeidsongeschikten zou zijn dat de onoplosbare problematiek van het schatten van de mate van arbeidsongeschiktheid vermeden zou worden 36).

Vanuit economisch perspectief meer cruciaal is evenwel dat, zoals reeds aangegeven, de hier voorgestelde uitkeringsstructuur de uitkeringsgerechtigde zowel aantrekkelijke mogelijkheden biedt, als hen er toe aanzet om vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid zijn (rest)capaciteit via de arbeidsmarkt te benutten. Daarnaast dient benadrukt te worden dat bovenstaande aanzet schetsmatig is, in die zin dat allerlei verfijningen denkbaar zijn. Hierbij zou onder meer gedacht kunnen worden aan het verstrekken van een éénmalige som gelds ter compensatie van b.v. de blijvende gevolgen van een (bedrijfs)ongeval. Het voordeel van een éénmalige inkomensoverdracht is naar analogie van een „lump sum”-belastingheffing dat het allocatie-mechanisme en daarmee de economische efficiency niet blijvend wordt beïnvloed en dat het individu een grotere vrijheid gelaten wordt. Daarenboven geldt vanzelfsprekend, echter dikwijls niet voor hetzelfde geld, dat binnen de hierboven weergegeven aanzet nog allerlei andere opties denkbaar en verdedigbaar zijn, zoals inzake het verloop van de glijdende schaal.

Niettegenstaande deze en nog ander denkbare bezwaren zullen de in de volgende paragraaf de macro-economische consequenties van de hier voorgestelde uitkeringsstructuur worden gepresenteerd.

31) Illustratief is in dit kader dat het aantal aanvragen voor de z.g. uitkering-ineens, welke beoogt de koopkracht van de minst draagkrachtigen in 1981 op peil te houden, waarschijnlijk mede vanwege de gekozen uitvoeringsvorm ver achterblijft bij het verwachte aantal aanvragen. Onlangs zijn er overigens een andere plannen gelanceerd om het stelsel nog ondoorzichtiger en complexer te maken d.m.v. het koppelen van de hoogte van de kinderbijslag aan het inkomen. Zie voor een kritische beschouwing hierover en mogelijke eenvoudiger alternatieven om hetzelfde doel te bereiken b.v. W. de Valk, Kinderbijslag naar inkomen wordt een ingewikkelde kwestie, *de Volkskrant*, 13 november 1981. Zie voor een ander voorbeeld van de invloed van de complexiteit van een inkomensoverdrachtenregeling op het gebruik, het onderzoek inzake het gebruik van huursubsidie: C. Jansen en M. Steenhouders, *Een taalverkeersprobleem: de voorlichting over individuele huursubsidie*, TH Twente, augustus 1981.

32) Een dergelijke gedachte leeft wat de lange termijn betreft overigens ook op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; zie b.v. Rijksbegroting voor het jaar 1981, Ministerie van Sociale Zaken, Memorie van Toelichting, blz. 62, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400. Zie overigens voor een meer wetstechnisch georiënteerd verantwoording van deze gedachte: J. G. F. M. van Kessel, Van een 2-lonensysteem naar een Algemene Loondervingswet, *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1981.

33) Dezelfde heffingsvoet wordt overigens in de VS op het arbeidsinkomen van gepensioneerden toegepast. Zie hiertoe b.v. Alicia H. Munnell, *The future of social security*, The Brookings Institution, Washington, 1977, blz. 65 e.v.

34) Daarnaast zou de bestaande uitkeringsregeling voor degenen zonder arbeidsverleden, zoals schoolverlaters, gehandhaafd kunnen worden.

35) Zo zou b.v. concretisering van de ideeën om de hoogte van de uitkering mede afhankelijk te maken van het inkomen van de partner uitsluitend reeds m.b.t. loontrekkenden inhouden dat uitgaande van minimaal één inkomensvoets per jaar, globaal één miljoen „partner”-inkomensopgaven per jaar door de uitvoeringsorganen verwerkt en gecontroleerd zullen moeten worden.

36) In dit kader kan gewezen worden op het verschijnsel van de verborgen werkloosheid in de WAO. Zie hiertoe: F. A. J. van den Bosch en C. Petersen (red.), *Arbeidsongeschiktheid, een multidisciplinaire benadering*, Deventer, 1980, i.h.b. F. A. J. van den Bosch en C. Petersen, De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO, nieuwe schattingen voor de periode 1968-1982.

4. Enkele macro-economische consequenties

Onder de veronderstelling dat de in de vorige paragraaf geschetste uitkeringsstructuur inzake loonderving met ingang van 1982 in werking treedt, zijn in het volgende de effecten op de collectieve lasten van een dergelijke herstructurering berekend. Hierbij dient er op te worden gewezen dat de weergegeven resultaten vanwege zowel de partiële en statische benadering, als vanwege gebrek aan data louter als indicatie van de orde van grootte van de te verwachten effecten moeten worden gezien. Daarenboven kan, zoals gewoonlijk, de juistheid van de veronderstelling inzake de te verwachten gedragsreactie van de uitkeringsgerechtigden op de nieuwe uitkeringsstructuur eerst achteraf met zekerheid bevestigd worden.

Tabel . Effecten van herstructurering van de uitkeringsstructuur van de loondervingsregelingen op de uitgaven en inkomsten van de collectieve sector, in mrd. gld.

	1982	1983	1984	1985
Effect op de uitgaven:				
— direct effect uitgaven ...	-0,8	-1,5	-1,8	-2,0
— indirect effect uitgaven ..	-0,8	-1,5	-1,8	-2,0
Effect op de inkomsten:				
— additioneel inkomenseffect	1,1	2,6	3,0	3,4
Totaal (in prijzen van 1981)	2,7	5,6	6,6	7,4
Totaal (in lopende prijzen)	2,9	6,4	8,0	9,5

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op onder meer data van het Ministerie van Sociale Zaken, de Sociale Verzekeringsraad, Centraal Bureau van de Statistiek, en Centraal Planbureau, waaronder i.h.b. de data betreffende *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag.

In de tabel is op de eerste regel het directe effect van de herstructurering ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid, op de omvang van uitkeringen aan loontrekkenden in de particuliere sector vermeld. Hierbij is ter wille van de inzichtelijkheid van het effect op de totale collectieve lasten geen onderscheid gemaakt tussen het budget van de sociale-verzekeringssector en dat van de overheidssector. Onder dit directe effect wordt verstaan het totale op de uitkeringen te besparen bedrag als rechtstreeks gevolg van de herstructurering. Omdat, mede ter wille van het realiteitsgehalte van het hier voorgestelde, is verondersteld dat de koppeling van de hoogte van de uitkering aan de duur van de uitkering slechts met een beperkte terugwerkende kracht wordt ingevoerd, is in 1982 het directe resultaat nog bescheiden 37). Naarmate de herstructurering echter ten aanzien van een groter aantal uitkeringsgerechtigden effectief wordt, neemt het directe effect toe. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat als gevolg van de hier gelegde relatie tussen duur van de uitkering en uitkeringspercentage steeds meer personen door de minimum-uitkeringsvloer dreigen te zakken. Zonder de met de voorkoming hiervan gemoeide aanvullende uitkeringsbedragen zou het directe effect uiteraard veel omvangrijker zijn.

Van cruciale betekenis is daarnaast het *indirecte effect* op de collectieve lasten. Dit indirecte effect is gebaseerd op de veronderstelling dat van de herstructurering een tweeledige impuls op het arbeidsmarktgedrag van de uitkeringsgerechtigden uitgaat. Deze tweeledige impuls treedt op omdat enerzijds het halveren van het impliciete marginale heffingstarief en anderzijds het relateren van het uitkeringspercentage aan de uitkeringsduur de mogelijkheid biedt respectievelijk er toe aanzet op eigen initiatief en onder eigen verantwoordelijkheid zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. Daarbij is als hypothese gehanteerd dat in zijn totaliteit de uitkeringsgerechtigden door middel van het verwerven van additionele arbeidsinkomsten het directe effect van de herstructurering op hun inkomenspositie teniet doen.

In verband met het veronderstelde marginale tarief van 50% betekent dit bij voorbeeld voor 1982 dat ervan uitgegaan

is dat door het opvullen van bestaande vacatures totaal f. 1,6 mrd. aan extra arbeidsinkomen wordt verworven. Gegeven de marginale heffingsvoet betekent dit derhalve een additionele verlaging van de uitkeringslast in 1982 van f. 0,8 mrd. 38). Het op deze wijze berekende arbeidsmarkt-effect resulteert in een additionele arbeidsinput welke uitgedrukt in manjaren oploopt van ca. 45.000 in 1982 tot ruim 110.000 in 1985 39). Wat betreft de mogelijkheid, of zo men wil onmogelijkheid, van de geldigheid van deze hypothese vanwege het tekort aan arbeidsplaatsten dient het volgende te worden bedacht.

In de eerste plaats bedraagt het aantal moeilijk vervulbare vacatures volgens CBS-enquetes ondanks de stagnerende economische ontwikkeling reeds jarenlang ruim 100.000 40). Dit duidt erop dat er inzake de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt nog veel verbeteringen mogelijk zijn. In de tweede plaats is de vraag gerechtvaardigd hoeveel, vooral kleinere, bedrijven en zelfstandigen ten onrechte geen vacatures opgeven. Dit zal te meer gelden voor het in deze optie zo belangrijke aanbod van deeltijdvacatures. In de derde plaats is het waarschijnlijk dat bij de hier voorgestelde uitkeringsstructuur velen de mogelijkheid zullen aangrijpen om zich, vooral in de dienstverlenende sector, officieel als (deeltijd) zelfstandige te vestigen. Ten vierde zal tot op zekere hoogte als gevolg van de verbetering van de dynamiek van de marktwerking gelden dat elk aanbod zijn eigen vraag schept. Daarenboven geldt ten vijfde dat juist als gevolg van en simultaan met de herstructurering door de werking van het directe effect middelen vrijkomen om de vraag naar arbeid te stimuleren. Deze wisselwerking tussen de herstructurering van de sociale zekerheid, de daaruit voortvloeiende dynamisering van het aanbod van arbeid en de vraag naar arbeid zal zich, hoewel ook reeds op korte termijn van belang, op middellange en lange termijn des te sterker doen gelden.

Bovendien kan als gevolg van de extra arbeidsinput het *additionele inkomenseffect* onderscheiden worden. Dit effect treedt op omdat de extra arbeidsinput leidt tot een vergroting van het nationaal inkomen en daarmee van het draagvlak van de collectieve sector. Gegeven de gemiddelde productie per werkende en het heffingspatroon van de collectieve sector kan ruwweg worden becijferd dat als gevolg daarvan de additionele inkomsten van de collectieve sector in 1982 ca. f. 1 mrd. bedragen, welk bedrag oploopt tot meer dan f. 3 mrd. in 1985.

De gecombineerde resultaten van enerzijds de vermindering van de collectieve lasten en anderzijds de, bij gegeven druk, stijging van de inkomsten van de collectieve sector van de hier voorgestelde herstructurering zou in lopende prijzen reeds in 1982 een drukverlichting voor de collectieve sector t.o.v. ongewijzigd beleid van bijna f. 3 mrd. betekenen 41). In 1985 zou deze drukverlichting oplopen tot bijna f. 10 mrd.

Al naar gelang de beleidspreferentie kan dit bedrag simultaan en daarmee in wisselwerking met het stimuleren van het aanbod van arbeid gebruikt worden voor het direct — name-

37) Dit betekent concreet dat ten aanzien van hen die primo 1982 in het genot zijn van een langdurige uitkering verondersteld is dat eerst in 1982 het derde uitkeringsjaar wordt ingegaan. Voor het primo 1982 aanwezige bestand WAO-uitkeringsgenietenden houdt dit derhalve in dat het maximum uitkeringspercentage verlaagd wordt van 80% naar 75%.

38) Ter toelichting van de berekening van deze effecten moge het volgende voorbeeld dienen. Uitgaande van een bruto maandloon van b.v. f. 2.500 zou de verlaging van het uitkeringspercentage van het tweede op het derde jaar van 80% tot 75% betekenen dat het directe effect f. 125,— is. Het additionele inkomen dat benodigd is om dit directe effect te compenseren bedraagt f. 250. Want van deze f. 250 wordt uitgaande van het marginale heffingstarief van 50% f. 125 gekort op de uitkering. Dit levert derhalve een additionele, indirecte, besparing op aan uitkeringen van f. 125.

39) Bij de berekening hiervan is uitgegaan van het modale inkomen.

40) Zie *Sociale Maandstatistiek*, april 1981. Bij deze cijfers is gecorrigeerd voor het percentage niet-geënqueteerde bedrijven.

41) Ten aanzien van de verwachte prijsstijging is uitgegaan van het gestelde in CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 139.

lijk door herstructurering en stimulering van de economie —, dan wel indirect door het verlagen van het werkgeversaandeel in de sociale premies en daarmee van de loonkosten — stimuleren van de vraag naar arbeid. Deze additionele vraag naar arbeid zou, zoals bij de bespreking van het realiteitsgehalte van de omvang van het indirecte effect reeds deels ter sprake is gekomen, tot gevolg hebben dat ook de noodzaak tot een beroep op de sociale zekerheid weer geringer wordt. Daarnaast zullen bovenop de in de tabel vermelde resultaten als gevolg van de uit de stijging van de arbeidsinput resulterende toename van het nationaal produkt nog aanzienlijke multiplier-effecten optreden. Hieruit volgt dat in de tabel gepresenteerde resultaten nog een aanzienlijke onderschatting van de werkelijk te verwachten resultaten inhouden.

Van nadere kwantificering is echter afgezien daar het niet uitgesloten moet worden geacht dat het niet geheel mogelijk zal blijken te zijn om de stimulering van de vraag naar en aanbod van arbeid volledig synchroon te laten verlopen. Voor zover deze processen asynchroon zouden blijken te verlopen, zouden de hier gepresenteerde berekeningen inzake de omvang van het indirecte effect en daarmee ook van het additionele inkomenseffect namelijk een element van overschatting bezitten. Verondersteld is evenwel, op uiteraard tentatieve gronden, dat deze en andere mogelijke, zowel positieve als negatieve, macro-economische effecten van de herstructurering, anders dan de hiervoor berekende, elkaar per saldo opheffen.

5. Samenvatting en conclusies

Sinds het besef doorbrak dat ons sociale-zekerheidsstelsel behalve lusten ook lasten met zich brengt, zijn pogingen in het werk gesteld om de stijging van de inkomensoverdrachten terug te dringen. De nadruk lag hierbij op maatregelen in de volumesfeer. Door de teruglopende economische ontwikkeling en door het feit dat de structurele kenmerken van het

sociale-zekerheidsstelsel, waaronder dan vooral de uitkeringsstructuur, in wezen onaangetast bleven, heeft het beleid zich in de praktijk echter vooral gekenmerkt door aanpassingen in de nominale sfeer.

Gegeven het mede in belangrijke mate door de nog immer stijgende sociale-zekerheidslasten veroorzaakte tekort aan middelen ter herstructurering en stimulering van de economie zijn we in een vicieuze cirkel geraakt. Om uit deze cirkelgang te geraken en om verdere niveauverlagingen van de uitkeringen te voorkomen, zal het noodzakelijk zijn om ook in het stelsel van inkomensoverdrachten impulsen in te bouwen welke leiden tot het terugdringen van de noodzaak om een beroep op de sociale zekerheid te doen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de uitvoerings-, de financierings- en de uitkeringsstructuur. Ten aanzien van de laatste component is hier een concreet voorstel gedaan tot herstructurering van de loondervingsregelingen. In essentie is deze herstructurering er op gericht om het voor de uitkeringsgerechtigden zowel lonender te maken hun (rest)capaciteit door middel van inkomensvormende arbeid productief te maken, als uitkeringsgerechtigden aan te zetten tot het zoeken van werk.

Een globale kwantitatieve uitwerking van de economische consequenties van dit voorstel tot herstructurering wijst daarbij uit dat de te verwachten positieve macro-economische effecten aanzienlijk zullen zijn. Naar verwachting zal de inkomenspositie van de uitkeringsgerechtigden er in haar totaliteit niet of nauwelijks door worden aangetast. De realiteitszin gebiedt echter te zeggen dat het te vrezen is dat als gevolg van het optreden van allerlei gevestigde belangengroeperingen de voorkeur zal worden gegeven aan het weinig vruchtbare „rommelen in de marge”. Te hopen valt echter dat de politici hun uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een verantwoorde uitkeringsstructuur niet zullen ontlopen.

Carel Petersen