

# Ontwikkelingen in de sociale zekerheid

C.A. de Kam\*

**D**e zojuist verschenen *Nota sociale zekerheid 1992* biedt een goed beeld van de ontwikkelingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. De auteur bespreekt de daarin geschetste ontwikkelingen op het terrein van de uitgaven en de mogelijkheden het volume van de sociale zekerheid te beperken. Vooral de vergrijzing verdient hierbij bijzondere aandacht.

Met uitgaven voor de sociale zekerheid is dit jaar in totaal f 140 miljard gemoeid. Voor 1992 wordt een uitgaventotaal van f 148 miljard geraamd<sup>1</sup>. Deze cijfers zijn niet in de Miljoenennota te vinden; zij zijn gedestilleerd uit de *Nota sociale zekerheid* (NSZ), een document dat het parlement periodiek informeert over ontwikkelingen en beleidsvoornemens op het gebied van de sociale zekerheid<sup>2</sup>. Sinds 1984 zendt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) deze nota jaarlijks, kort na de derde dinsdag van september, aan de Tweede Kamer. In de loop der jaren nam het aantal in de nota behandelde onderwerpen toe. Het daarin gepresenteerde cijfermateriaal is voortdurend verrijkt. Door de erin opgenomen schat aan informatie heeft de NSZ zich inmiddels ontwikkeld tot een onmisbare bron van kennis voor wie zich een goed beeld wil vormen van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid.

## Afbakening sociale zekerheid

De sector sociale zekerheid kan op uiteenlopende manieren worden afgebakend. De NSZ beperkt zich hoofdzakelijk tot de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen. De sociale verzekeringen vallen nader onder te verdelen in vijf volksverzekeringen en vier werknemersverzekeringen. Zij worden hoofdzakelijk gefinancierd via premieheffing (in 1990: 77%), en daarnaast uit rijksbijdragen (19%) en rentebaten (4%)<sup>3</sup>. Gegeven de premiegrondslag worden de premiepercentages jaarlijks afgeleid uit de voor de uitkeringen benodigde middelen (omslagstelsel). De volksverzekeringen AAW, AOW/AWW en AWBZ hebben betrekking op alle ingezetenen. Voor de premieheffing geldt met ingang van 1 januari 1990 dezelfde grondslag als voor de inkomstenbelasting. De werknemersverzekeringen (WAO, WW, ZW en Zfw) omvatten de werknemers in particuliere bedrijven; grondslag voor de premieheffing is het bruto loon<sup>4</sup>. Voor ambtenaren gelden afzonderlijke regelingen bij salarisderving door werkloosheid ('wachtgeld'), ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze regelingen zijn in het algemeen gunstiger dan de vergelijkbare werknemersverzekeringen. Alleen in de op gegevens uit de Nationale rekeningen gebaseerde histori-

sche reeksen (bijlage V van de NSZ) zijn ook cijfers over de uitgaven uit hoofde van de ambtenarenregelingen te vinden. Het verdient aanbeveling om in de toekomst aan dit onderwerp een afzonderlijk hoofdstuk van de NSZ te wijden. De eigen regelingen voor ambtenaren vormen namelijk een omvangrijke component van het stelsel (f 6 miljard) en zij zijn wat betreft doelstelling geheel vergelijkbaar met de werknemersverzekeringen. Omdat de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel behoren tot de competentie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, kan de aanbevolen uitbreiding van de NSZ met beschouwingen over de eigen regelingen voor ambtenaren – hoewel zij nogal voor de hand ligt – de opmaat zijn voor veel interdepartementale stammenstrijd.

De sociale voorzieningen vormen het vangnet van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. De belangrijkste uitkeringen zijn geregeld in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW)<sup>5</sup>, de Algemene Bijstandswet en de daarop gebaseerde Rijksgroepsregeling werkloze werknemers. De uitgaven krachtens de sociale voorzieningen worden gedekt uit de algemene middelen.

---

\* De auteur is verbonden aan de vakgroep Algemene Economie, Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op een voordracht voor het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid op 2 oktober 1991.

1. Het laatstgenoemde bedrag bestaat uit f 142 miljard voor de sociale verzekeringen en voorzieningen (tabel 2, totaalregel), terwijl de regelingen voor het overheidspersoneel naar raming f 6 miljard vergen.

2. Ministerie van SZW, *Nota sociale zekerheid 1992* (NSZ 1992), Tweede Kamer, 1991-1992, 22 322, nrs. 1-2.

3. Ministerie van SZW, *Nota sociale zekerheid 1991* (NSZ 1991), Tweede Kamer, 1990-1991, 21 807, nr. 2, blz. 139. Bij de berekening zijn de uitkeringen krachtens de Algemene Kinderbijslagwet meegenomen. Zie ook noot 5.

4. Zie voor een overzicht van de sociale lasten voor werknemers en werkgevers: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1992*, blz. 71.

5. De AKW is een volksverzekering. Sinds 1989 wordt de AKW geheel gefinancierd ten laste van de rijksbegroting. In de Nationale rekeningen en de NSZ wordt de AKW daarom sinds 1989 als een sociale voorziening aangemerkt.

**Tabel 1. Uitgaven sociale zekerheid, 1980-1991 (mrd gld)**

Jaar	Sociale verzek.	Sociale voorz.	Regelingen ambtenaren	Totaal	In % nni
1980	73	11	5	89	29
1983	84	21	5	110	32
1986	88	18	5	111	29
1989	92	20	5	117	28
1990	105	21	6	132	29
1991	111	23	6 <sup>a</sup>	140	29

a. Eigen raming.

Bron: NSZ 1992, blz. 155, 159 en 168-69.

**Tabel 2. Uitgaven sociale zekerheid, 1991-1996 (mrd gld)<sup>a</sup>**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sociale verzek. NSZ 1991	108	112	116	121	126	-
Sociale voorz. NSZ 1991	24	24	25	26	26	-
Tegenvallers in NSZ 1992	3	6	7	7	9	-
Totaal volgens NSZ 1992	135	142	148	154	161	169
Index (1991=100)	100	105	110	114	120	125

a. Exclusief uitgaven voor eigen regelingen ambtenaren en onderlinge betalingen van de sociale fondsen. Dit verklaart het verschil (voor 1991) met de onderste regel van tabel 1.

Bron: NSZ 1991, blz. 107; NSZ 1992, blz. 125.

**Tabel 3. Uitgavenstijging sinds Startbrief tot 1995 (mln gld)**

Sociale verzekeringen <sup>a</sup>	3.582
Sociale voorzieningen	1.168
Totaal	4.750

a. Exclusief gezondheidszorg.

Bron: NSZ 1991, blz. 129; NSZ 1992, blz. 147-48.

### Uitgaven voor sociale zekerheid

Tabel 1 geeft het beloop van de uitgaven uit hoofde van de eerder aangeduide regelingen. Met het oog op een consistente presentatie zijn voor 1991 de uitgaven voor de eigen regelingen van ambtenaren bijgeraamd. Gedurende de periode 1980-1991 schommelden de uitgaven voor de sociale zekerheid tussen 28% en 32% van het netto nationaal inkomen (nni). Uitgedrukt in lopende gulden stegen de sociale-zekerheidsuitgaven van f 89 miljard tot f 140 miljard. De betrekkelijk forse uitgavenstijging van 1989 op 1990 (met f 15 miljard) hangt voor bijna de helft (f 7,3 miljard) samen met de belastingherziening met ingang van 1990 en is in zoverre vooral optisch van aard<sup>6</sup>.

Het beloop van de uitgaven wordt bepaald door enerzijds het aantal uitkeringsontvangers (volume) en anderzijds de hoogte van de gemiddelde uitkering (prijs). In het achter ons liggende decennium nam het totale volume van de sociale zekerheid op het eerste oog toe met 40%, van bijna 2,9 miljoen tot iets meer dan 4 miljoen uitkeringsjaren. Gecorrigeerd voor een statistische vertekening door de individualisering van de AOW was de volumegroei in deze periode minder groot (circa 25%). Nominaal stegen de uitgaven in de periode 1980-1991 met 65%. Na eliminering van de invloed van de geldont-

waarding resteert in reële termen een uitgavengroei met krap 15%. Aangezien het voor statistische vertekeningen gecorrigeerde volume van de sociale zekerheid gedurende de beschouwde periode toenam met 25%, is de koopkracht van de uitkering per uitkeringsontvanger het afgelopen decennium met ongeveer 8% gedaald<sup>7</sup>.

De NSZ 1992 geeft tevens cijfers over de ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven tot en met 1996. Ten opzichte van de meerjarenramingen uit de NSZ 1991 is sprake van omvangrijke opwaartse bijstellingen (tabel 2). Zo is de raming voor 1995 met f 9 miljard opgeschroefd. De oorzaken van deze bijstellingen liggen zowel in de nominale sfeer, door de hogere prijs- en inkomensstijging waarvan de opstellers van de NSZ 1992 uitgaan, als bij tegenvallers in de volumesfeer.

### Uitgavendisdiscipline

Begin 1990 hebben de minister van SZW en zijn collega van Financiën regels geformuleerd voor een betere beheersing van de uitgaven<sup>8</sup>. Als ijklijn geldt het uitgavenniveau voor de sociale zekerheid uit de zogeheten *Startbrief 1990-1994*. Sinds de Startbrief zijn de uitgaven voor de sociale verzekeringen (inclusief de ziektekostenregelingen) bijgesteld van f 119 miljard tot ruim f 127 miljard. Exclusief de gezondheidszorg bedraagt de bijstelling ongeveer f 3,5 miljard. Daarnaast is het uitgaventotaal voor de sociale voorzieningen met ruim f 1 miljard verhoogd. Tabel 3 vat de bedoelde mutaties samen. In hoofdstuk 8 van de NSZ 1992 worden deze mutaties toegelicht. Het is opvallend, dat de in kaart gebrachte uitgavenstijgingen niet expliciet worden gerefereerd aan maatregelen die (specifieke of generale) compensatie moeten bieden voor opgetreden overschrijdingen. Hierdoor is het praktisch onmogelijk om te controleren of, in welke mate en hoe overschrijdingen worden gecompenseerd. Het verdient daarom aanbeveling in de volgende NSZ wél zo'n analyse op te nemen, omdat eerder gemaakte afspraken over uitgavendisdiscipline in de sector sociale zekerheid anders snel een wassen neus dreigen te worden.

### Volume van de sociale zekerheid

Tegenvallers doen zich met name bij de werknemersverzekeringen voor. Zij versterken de gestage volumegroei door de geleidelijke vergrijzing van de bevolking. De vergrijzing leidt niet alleen tot een toenemend beroep op de AOW (met gemiddeld ruim 30.000 uitkeringsjaren per jaar). Doordat ook de beroepsbevolking langzaam vergrijst, stijgt tevens het gebruik van regelingen in het voorportaal van de AOW, zoals de WAO en de regelingen voor vervroegde uittreding (vut).

In 1991-92 stagneert de groei van de werkgelegenheid, waardoor in 1992 voor het eerst sinds jaren de

6. Zie voor een toelichting: NSZ 1991, blz. 105.

7. Een toelichting op deze bewerking van cijfers uit de NSZ 1991 geven: C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, Sociale zekerheid: ministelsel een alternatief?, in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsuitgaven 1992*, Schoonhoven, 1991, blz. 115-16.

8. Zie: C.G.M. Sterks, Sociale zekerheid: geldoverdrachten, in: R. Gerritse en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsuitgaven 1991*, Schoonhoven, 1990, blz. 148-49.

werkloosheid weer met enkele tienduizenden personen zal oplopen. In combinatie met het toenemende ziekteverzuim en het dramatisch groeiende beroep op de AAW/WAO dreigt hierdoor de verhouding tussen aantallen werkenden en economisch inactieven (verder) te verslechteren<sup>9</sup>. De verhouding tussen beide groepen kan worden uitgedrukt met het Volume Quotiënt (VQ): het aantal uitkeringsontvangers gedeeld door het aantal werkenden maal 100. Alleen dank zij de forse groei van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren tachtig is het VQ in de afgelopen zes jaren min of meer stabiel gebleven (tabel 4).

De NSZ 1992 schenkt in verhouding veel aandacht aan voorgenomen beleidsinspanningen om het uitdijende volume van de sociale zekerheid in te perken. Het kabinet beoogt het beroep op de Ziekte-wet (ZW) en de AAW/WAO binnen enkele jaren te beperken met 63.000 respectievelijk 60.000 uitkeringsjaren<sup>10</sup>. Om het aantal ontvangers van een WAO-uitkering terug te brengen tot dat in 1989, zou de volumereductie bij deze regeling twee maal zo groot moeten zijn (125.000 uitkeringsjaren)<sup>11</sup>. Het kabinet acht deze doelstelling niet haalbaar.

Tabel 5 geeft een samenvattend overzicht van de maatregelen waarmee wordt beoogd het volume en de uitgaven van ZW en AAW/WAO in te tomen.

Voor een uitgebreide toelichting op deze ingrepen verwijs ik naar hoofdstuk 2 van de NSZ 1992. Alleen indien de ambitieuze volumedoelstellingen worden gehaald, gelukt het om een halt toe te roepen aan de stijging van het VQ. De uitgavenquote (exclusief ambtenarenregelingen) daalt dan van 28% nni (1991) tot 27% nni in 1994. Het collectieve-premiepeil valt ruim een half punt terug, tot 19% nni. Aan de in tabel 5 vermelde bedragen kleven belangrijke onzekerheden, omdat de uiteindelijk behaalde bezuinigingen in hoge mate zullen afhangen van gedragseffecten van werknemers en de taakopvatting van de uitvoeringsorganen. Die gedragseffecten laten zich op voorhand moeilijk met enige exactheid bepalen, de uitvoeringsorganisatie functioneert gebrekkig.

Bij de ingezette gedragseffecten trekken beleidsmakers een zware wissel op eerder verricht wetenschappelijk onderzoek<sup>12</sup>. Van de beoogde ombuigingen, die structureel f 8,3 miljard belopen, wordt namelijk bijna de helft toegeschreven aan gedragsveranderingen (f 3,5 miljard). Of deze in de verwachte mate zullen optreden, staat te bezien. Bovendien schatten het CPB en het Ministerie van SZW deze effecten kennelijk niet geheel gelijk in.

Afgezien van verschillen tussen de volumeramingen van SZW en CPB (voetnoot 10) lopen ook de in de MEV 1992 en de Miljoenennota 1992 gepresenteerde besparingsbedragen bij ZW en AAW/WAO uiteen, mede doordat het kabinet de gedragseffecten hoger inschat dan het Centraal Planbureau<sup>13</sup>.

De doeltreffendheid van de voorstellen hangt voorts in hoge mate af van de uitvoeringsfunctionarissen<sup>14</sup>. In de werkcultuur van deze 'sluiswachters' hebben de bewindslieden van SZW blijkbaar niet al te veel vertrouwen. In het vage blijft hoe bij de uitvoerders de noodzakelijke cultuuromslag kan worden bereikt. Dit onderstreept eens te meer de onzekerheid over de haalbaarheid van de geformuleerde volumedoelstellingen.

1960	1970	1980	1985	1990	1991	1992 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>	1994 <sup>ab</sup>
36,0	45,9	68,4	86,4	85,6	85,8	86,5	85,5	87,9

a. Raming.

b. Zonder maatregelen ter beperking volume ZW en AAW/WAO.

Bron: NSZ 1992, blz. 6 en MEV 1992, blz. 114.

	1992	1994	Structureel
<b>Ziektewet</b>			
Eerste verzuimdag ten laste van vakantieverlof	325	875	875
Zes weken maatregel	100	550	550
Administratiekosten en overig	175	500	500
<b>Totaal</b>	<b>600</b>	<b>1.925</b>	<b>1.925</b>
<b>Arbeidsongeschiktheid</b>			
Ruimer begrip passende arbeid	0	700	3.600
Lagere uitkeringen	0	330	1.800
Gedragseffect door lagere uitkering	130	750	2.400
Bonus/malus	0	300	pm
Dubbeltellingen	0	-200	-1.400
<b>Totaal</b>	<b>130</b>	<b>1.880</b>	<b>6.400</b>

Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 1992*, blz. 111.

De macro-economische gevolgen van het pakket maatregelen, indien succesvol, zijn op middellange termijn niet onaanzienlijk. Ten opzichte van de situatie bij ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid daalt het premiepeil met 0,7% nni (in 1994). Het VQ verbetert met 2,4 punten. Per saldo raamt het CPB voor 1994 een extra werkgelegenheid van 21.000 personen, terwijl de zichtbare werkloosheid groeit met 37.000 personen. Op lange termijn zou de werkgelegenheid door het pakket met 150.000 personen extra groeien, krijgt het volume van de werkloosheidsregelingen geen extra impuls, daalt het premiepeil met anderhalf punt en zakt de arbeidsinkomensquote ruim een punt.

**Boven: tabel 4. Volume Quotiënt sociale zekerheid, 1960-1994**

**Daaronder: tabel 5. Bezuinigingsmaatregelen Ziektewet en AAW/WAO (mln gl)**

9. Bij ongewijzigd beleid komt het volume van de AAW/WAO in 1994 70.000 uitkeringsjaren hoger uit dan nog slechts een jaar geleden werd verwacht.

10. NSZ 1992, blz. 6. Opvallend is dat het Centraal Planbureau voor 1994 andere volume-effecten raamt. De geschatte vermindering van het beroep op de ZW (40.000 uitkeringsjaren) bedraagt slechts twee derde van de SZW-raming (63.000 uitkeringsjaren). Voor de WAO is het verschil veel geringer: 60.000 (SZW) tegen 65.000 (CPB) personen minder zouden in 1994 van de WAO gebruik maken. De CPB-cijfers staan in de *Macro Economische Verkenning 1992*, blz. 113.

11. NSZ 1992, blz. 34.

12. L.J.M. Aarts en P.R. de Jong, *Economic aspects of disability behavior*, Rotterdam, 1990.

13. Zie antwoord op vraag 129 betreffende de *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 300, nr. 3, blz. 37.

14. "Bij de uitvoering van het nieuwe arbeidsongeschiktheidscriterium zal er tevens op moeten worden toegezien dat [...] aan de hand van duidelijke en inzichtelijke procedures wordt gewerkt, waarbij zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat een grote mate van beoordelingsvrijheid van subjectieve of vage normen het effect in negatieve zin beïnvloedt". Passage uit de NSZ 1992, blz. 40.

Jaar	Uitkering/loon x 100 (PQ)	Minimumuitkeringen <sup>a</sup>
1960	25	n.b.
1970	38	n.b.
1980	43	72
1989	39	78 (1990)
1994	36	79 (1995)

a. In procenten van alle uitkeringen.  
Bron: NSZ 1992, blz. 118 en 120.

**Tabel 6. Prijs van de sociale zekerheid, 1960-1994**

### Vergrijzing

De komende decennia doet de vergrijzing het volume van de sociale zekerheid opzwellen. Het probleem wordt verscherpt, doordat in de loop van de jaren tachtig de effectieve pensioneringsleeftijd met vier tot vijf jaren is verlaagd. Van alle mannen van 55-59 jaar werkt thans nog slechts de helft; van mannen uit de leeftijdsgroep 60-64 jaar werkt nog maar één op de vijf. De overigen zijn afgevoerd naar de WAO, regelingen voor werklozen of zij zijn vroegtijdig gepensioneerd via de vut. Hoofdstuk 2 van de NSZ 1992 (blz. 18-22) bevat onrustbarende vooruitberekeningen over het beroep op de sociale zekerheid tot diep in de volgende eeuw.

De vergrijzing raakt tegen het jaar 2010, wanneer de naoorlogse geboortegolf de AOW binnenspoelt, in een stroomversnelling. Al vanaf de eeuwwisseling leidt de vergrijzing van de beroepsbevolking tot een sterke stijging van het beroep op vut en WAO.

Mocht het niet gelukken om de deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces weer te doen toenemen, dan zullen er volgens het in de NSZ 1992 opgenomen 'basisscenario' vanaf het jaar 2005 meer uitkeringsontvangers dan economisch actieven zijn. In dit basisscenario spelen uitsluitend wijzigingen in de bevolkingsopbouw een rol. In werkgelegenheid en volume van de uitkeringen doen zich daarom alleen veranderingen voor als gevolg van op handen zijnde demografische verschuivingen, bij ongewijzigde participatiecijfers op het niveau van 1989. In het basisscenario loopt het VQ op tot bijna 140 in het jaar 2030. Bij andere scenario's wordt de soep wat minder heet gegeten, doordat is uitgegaan van een extra groei van het arbeidsvolume van 2 miljoen ('participatiescenario') respectievelijk 1 miljoen arbeidsjaren ('werkgelegenheidsscenario'). Ook dan stijgt het VQ in het derde decennium van de volgende eeuw tot ruimschoots boven de 100.

In het licht van deze uitkomsten moeten beleidsmakers niet langer dralen met het nemen van noodzakelijke maatregelen. Zij kunnen daarbij kiezen uit een menu dat is opgenomen in hoofdstuk 7 van het rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening<sup>15</sup>. Maatregelen die mij het meeste aanspreken zijn een geleidelijke verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot bij voorbeeld 67 of 68 jaar en uitbreiding van de premieplicht voor de volksverzekeringen tot 65-plussers.

Indien voor de eerstgenoemde ingreep wordt gekozen, moet deze snel een wettelijke basis krijgen zodat individuen desgewenst tijdig voorzorgsmaatregelen kunnen nemen door zelf extra besparingen te vormen voor hun financiële oudedagsvoorziening. Onrechtvaardig is de maatregel niet. Destijds ging de wetgever uit van een opbouwperiode van vijftig jaar. Door de verlenging van de gemiddelde oplei-

dingsduur kan de AOW-gerechtigde leeftijd op termijn omhoog.

De meest gehoorde tegenwerping is dat de betrokkenen dan langer een beroep zullen doen op de veel hogere uitkeringen in het voorportaal van de AOW. Om dit te voorkomen, moeten de bestaande vut-regelingen binnen tien jaar verdwijnen. Zij kwamen destijds, overigens nog maar tien jaar geleden, vooral tot stand om versneld banen voor jongeren te scheppen. De omvang van de jeugdwerkloosheid is door de ontgroening niet langer een brandend probleem. Tevens zou de toegang tot de AAW/WAO moeten worden bemoeilijkt door veel striktere toelatingsnormen.

Een recent rapport van de Centrale Economische Commissie bevat de aanbeveling dat ouderen alle premies voor de volksverzekeringen gaan betalen over al het inkomen boven het AOW-pensioen. Deze gedachte verdient krachtige steun. Premies voor de volksverzekeringen zijn bestemmingsbelastingen. De subjectieve vrijstelling van bejaarden valt moeilijk te rechtvaardigen. Uitbreiding van de premieheffing wordt evenwel afgewezen door degenen die menen dat de AOW een verzekering is. De commissie-Stevens nam in deze zaak geen standpunt in<sup>16</sup>.

### Prijs van de sociale zekerheid

Behalve het volume vraagt de prijs van de sociale zekerheid de aandacht. Tabel 6 presenteert voor een aantal peiljaren het Prijs Quotiënt (PQ): gemiddelde uitkering gedeeld door het gemiddelde arbeidsinkomen maal 100. In de jaren zestig en zeventig zagen uitkeringsontvangers hun positie ten opzichte van de werkenden fors verbeteren (het PQ liep op met 18 punten). In de loop van de jaren tachtig is de verbetering uit de jaren zeventig nagenoeg geheel teniet gedaan, blijktens de daling van het PQ met 4 punten. Onder het derde kabinet-Lubbers daalt het PQ met nog eens 3 punten. In 1994 (PQ=36) resulteert uiteindelijk een ongunstiger verhouding tussen gemiddelde bruto uitkering en gemiddeld bruto arbeidsinkomen dan in 1970 (PQ=38).

De voortgezette daling van het PQ is voor een deel het directe gevolg van beleidsmaatregelen van het kabinet. Zo worden incidentele loonstijgingen de komende jaren niet doorgegeven aan uitkeringsontvangers en vermindert het aantal bovenminimale ZW/WAO-uitkeringen. In 1992 worden de uitkeringen tevens gedeeltelijk ontkoppeld. Het regeerakkoord opent hiertoe de mogelijkheid wanneer het VQ stijgt (tot boven 86).

Behalve de genoemde beleidsingrepen is ook een verandering in de samenstelling van het bestand debet aan de daling van het PQ. Het aandeel van (alleenstaande) bejaarden in het bestand van uitkeringsontvangers neemt toe. Aangezien zij een minimumuitkering ontvangen, drukt dit het gemiddeld uitgekeerde bedrag. Door bezuinigingsmaatregelen en bestandsveranderingen kruipt het aandeel van de minimumuitkeringen naar de 80%<sup>17</sup>.

15. Ministerie van SZW, *Gespiegeld in de tijd*. De AOW in de toekomst, Den Haag, 1987, blz. 115-158.

16. Commissie voor de Belastingherziening, *Graag of niet*, Den Haag, 1991, blz. 30-31.

17. Dit betekent niet dat vier vijfde van alle uitkeringsontvangers van een minimuminkomen moet rondkomen. Velen hebben bij voorbeeld naast hun AOW een aanvullend pensioen.

## Uitvoeringskosten

De houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid hangt volgens de bewindslieden van SZW af van het slagen van het voorgenomen volumebeleid. Daarnaast zien zij normerosie als een levensgrote bedreiging van het stelsel (NSZ, blz. 5). Om de naleving van de wetgeving te bevorderen worden verschillende initiatieven aangekondigd, waaronder:

- verscherping van het handhavingsbeleid; een intensievere aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik moet f 255 miljoen opleveren (NSZ, blz. 112);
- een beter toezicht op de uitvoering; bekommerd merken de bewindslieden op dat bij de WAO het begrip passende arbeid te strikt wordt opgevat, terwijl de sluiswachters van een steeds ruimer ziektebegrip uitgaan (NSZ, blz. 38).

Deze opmerking past in een belangwekkend hoofdstuk (3) uit de NSZ 1992 over bestuurlijke aspecten van de sociale zekerheid. Daarin wordt onder meer opgemerkt dat er "te weinig goede instrumenten [zijn] om de uitvoeringsorganisatie op hoofdlijnen te beheersen of te sturen." De noodzaak van een betere beheersing en meer sturing is evident, aangezien de uitvoering van de regels thans grote tekorten vertoont. Ik volsta met vier illustraties.

Ten eerste. Bedrijfsverenigingen hebben een te geringe opsporingscapaciteit en kennen in het algemeen te weinig belang toe aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik<sup>18</sup>. Ten tweede. Het functioneren van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) komt in een eigenaardig daglicht te staan door het gegeven dat van de werkhervatters, die uit de WAO zijn gestroomd, tweederde deel te kennen geeft dat eigen initiatief de belangrijkste rol speelde om weer aan het werk te gaan<sup>19</sup>. De rol van GMD (9%) en bedrijfsverenigingen (4%) is, naar het oordeel van de ondervraagden, zeer gering geweest.

Ten derde. De samenwerking tussen sociale diensten en de arbeidsbureaus laat te wensen over. Zo staan zeker 12-16.000 uitkeringsontvangers ten onrechte niet als werkzoekende ingeschreven (NSZ, blz. 63). Ten slotte. De onwil van uitvoeringsorganen om bij te dragen aan een goed beheer van de sociale zekerheid blijkt uit het onvermogen van het CBS om, door gebrek aan medewerking, een bruikbare fraudestatistiek te vervaardigen (NSZ, blz. 83).

Er bestaan duidelijke aanwijzingen dat de uitvoeringsorganisatie de afgelopen jaren onvoldoende kostenbewust en doelmatig heeft gewerkt. Een aangekondigde herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) zal hierin verbetering brengen, omdat zij het onder andere mogelijk maakt om de uitvoeringskosten van de bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsbank, de GMD, de centrale fondsen en de Sociale Verzekeringsraad (SVr) te budgetteren. Bij invoering van de budgettering moet uiteraard een goed inzicht bestaan in de uitvoeringskosten. In april 1991 heeft de SVr, na krachtige aandrang vanuit het Ministerie van SZW, eindelijk ernst gemaakt met dit belangrijke onderdeel van haar toezichthoudende taak en gerapporteerd over de feitelijke kostenontwikkeling in de periode 1984-89<sup>20</sup>. De gepresenteerde kostengegevens kunnen echter nog steeds niet worden gekoppeld aan outputs, zoals werklast, aantal en kwaliteit van de

Sociale Verzekeringsbank	50
Bedrijfsverenigingen	50
Gemeenschappelijke Medische Dienst	33
Rijksbelastingdienst (RBD)	23

Bron: NSZ 1992, blz. 87 en Jaarverslagen RBD.

prestaties. Daarvoor worden thans indicatoren ontwikkeld.

Dergelijke indicatoren zijn, in wellicht iets te ruwe vorm, echter al beschikbaar, dank zij baanbrekend werk van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een recente publikatie van De Groot en Goudriaan bouwt hierop voort. Uit hun onderzoek blijkt dat de kosten per uitgekeerde gulden tussen 1980 en 1989 met gemiddeld 21% zijn gestegen. Aanzienlijk meer dan gemiddeld namen de apparaatskosten toe bij de AOW (50%), de WAO (50%) en de AWBZ (42%).

Deze kostenstijgingen kunnen worden vergeleken met de kostenontwikkeling bij de belastingdienst. De kosten per gulden belastingopbrengst blijken in de loop van de jaren tachtig in totaal met 8% te zijn gedaald<sup>21</sup>. Globale cijfers voor de periode tot en met 1991 suggereren dat de kostenverschillen de afgelopen twee jaar zeker niet geringer zijn geworden (tabel 7). Het lijkt derhalve de hoogste tijd om snel tot budgettering van de uitvoeringsorganisatie over te gaan.

Blijkens de NSZ 1992 zullen de administratiekosten de komende jaren met f 600 miljoen stijgen tot f 4,75 miljard in 1994. Daarbij is rekening gehouden met f 280 miljoen aan bezuinigingen die voortvloeien uit de Tussenbalans en een besparing van f 300 miljoen die door de ZW-maatregelen mogelijk wordt geacht bij de uitvoering van de Ziektewet.

## Terminologie

Tot slot past een kritische kanttekening bij het taalgebruik in de NSZ. Ten onrechte spreken de ambtelijke opstellers van de nota consequent over uitkeringsgerechtigden, wanneer zij de groep van uitkeringsontvangers bedoelen. Lang niet iedere gerechtigde is echter ontvanger, bij voorbeeld door beschroomdheid of onbekendheid met bestaande regelingen<sup>22</sup>. Lang niet elke ontvanger is gerechtigde (fraude). Het verdient aanbeveling in volgende nota's wat dit betreft een zuivere terminologie te gebruiken.

## Flip de Kam

18. Sociale Verzekeringsraad, *Tussen schroom en daad*. Signalering, behandeling en afdoening van sociale verzekeringsfraude (R 91/1). Zoetermeer, 1991.

19. Ministerie van SZW, *Rapportage arbeidsmarkt 1991*, Den Haag, 1991, blz. 47-48.

20. Sociale Verzekeringsraad, *Uitvoeringskosten en beheersinstrumenten sociale verzekeringswetten* (R 91/3), Zoetermeer.

21. De gegevens over de produktiviteit van de belastingdienst en de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringsinstellingen komen uit: H. de Groot en R. Goudriaan, *De produktiviteit van de overheid*, Schoonhoven, 1991, blz. 70-81.

22. Zie: W. van Oorschot en P. Kolkhuis Tanke, *Niet-gebruik van sociale zekerheid*, Den Haag, 1989.

**Tabel 7. Uitvoeringskosten, 1985-1991 (groei in %)**