

Tien jaar sociale onzekerheid

Binnenkort zal de Tweede Kamer het eindoordeel vellen over de stelselherziening sociale zekerheid. De parlementaire behandeling van deze voorstellen markeert het tienjarig jubileum van de eerste poging tot bezuinigen in de sfeer van de uitkeringen. Tien jaar hard werken op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lijkt echter niet te resulteren in een stelsel waar men trots op kan zijn. Een korte terugblik maakt duidelijk waarom niet.

In de zomer van 1976 verschijnt de nota *Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid* – beter bekend als de 1%-nota – van het kabinet-Den Uyl. Vooruitlopend op prinsjesdag wordt daarin een aantal bezuinigingsmaatregelen aangekondigd, gericht op het beperken van de stijging van de uitgaven van de collectieve sector tot 1% van het nationale inkomen. In de sfeer van de sociale zekerheid gaat het onder andere om verlaging van de maximale WAO-uitkering van 80 naar 75% en verlaging van de uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen (ZW, WAO en WW) aan thuiswonende jongeren naar 70%. Een conflict over de grondpolitiek doet de coalitie echter uiteenspatten en onder het volgende kabinet, dat van Van Agt en Wiegel, wordt van deze maatregelen niets meer gehoord.

Dat kabinet komt in 1978 met een eigen plan ter beteugeling van de stijging van de collectieve uitgaven: *Bestek '81*. Voor de sociale zekerheid worden daarin maatregelen aangekondigd die in totaal f. 2,36 mrd. moeten opleveren. De belangrijkste zijn een 'across the board'-korting op alle uitkeringen en voorzieningen met 0,5% per halfjaar en ingrepen in de kinderbijslag- en kinderaftrekregelingen. Al spoedig blijkt echter dat de bezuinigingsdoelstelling bij lange na niet wordt gehaald. Bovendien blijkt dat zij volstrekt ontoereikend is in het licht van de tegenvallende economische ontwikkeling, die leidt tot tegenvallende belastingopbrengsten en een wassende stroom mensen die op een uitkering raken aangewezen. Aanvankelijk probeert de regering telkens aanvullende maatregelen te treffen. Tussen de Miljoenennota's door verschijnen in 1979, 1980 en 1981 voorstellen voor extra bezuinigingen onder de medische en militaire associaties oproepende naam 'Operatie 1980' resp. 1981 en 1982. Het effect daarvan is echter beperkt. Het wordt steeds duidelijker dat er structurele veranderingen in de sociale zekerheid nodig zijn.

In het rapport *Beheersing van overheidsuitgaven* van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt voorgerekend dat van de voornemens tot uitgavenbeperking over de periode 1976 tot en met 1982 slechts 65% gerealiseerd is, en exclusief lastenverzwaringen maar 55%. De Studiegroep dringt aan op een fundamentele herbezinning op het stelsel van sociale zekerheid. Met de geldende uitkeringscriteria, de wettelijk vastgelegde uitkeringspercentages en dito koppelingen aan de lonen, en een organisatiestructuur die weinig ruimte biedt voor sturing van bovenaf, kunnen de kosten volgens de Studiegroep niet voldoende in de hand worden gehouden. Een jaar tevoren noemde de werkgroep Heroverweging collectieve uitgaven, die o.a. tot taak had in de sociale zekerheid f. 6 mrd. aan bezuinigingen te vinden voor de jaren 1982 – 1985, ook de ondoorzichtige organisatiestructuur en bovendien de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gelijkheid van man en vrouw als argumenten voor ingrijpende wijziging.

Het eerste beleidsstuk dat aan de stelselherziening is gewijd, de 'gespreksnotitie', bouwt in eerste instantie voort op het Heroverwegingsrapport. Dit discussiestuk lijkt het hervormen van de werkloosheidsregelingen naar het model van de pensioenregelingen (met de AOW als basis en bedrijfs- en/of individueel pensioen als aanvulling) als enige serieuze mogelijkheid te zien om meer eenheid in de veelheid van regelingen te brengen. Op de een na laatste bladzijde duikt echter het vangnetstelsel op, dat meteen de status krijgt van hoofdalternatief. Dat systeem wordt al binnen een maand na het verschijnen van de gespreksnotitie aangewezen als uitgangspunt voor de nadere uitwerking van de herzieningsplannen. De Emancipatieraad is er voor, omdat het vangnetstelsel een beter perspectief opent op individualisering; de vakbeweging verwacht dat het betere mogelijkheden biedt voor versterking van het verzekering karakter en meer invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op het functioneren van de regelingen. Ook lijkt een vangnetstelsel betere kansen te bieden voor het verkleinen van het overheidsaandeel in de kosten.

Daarmee ligt in de zomer van 1982 de marsroute min of meer vast. De Adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad, waarin de uitwerking in hoofdlijnen wordt gegeven, is aangekondigd voor najaar 1982. De *Miljoenennota 1983* en de *Voorjaarsnota 1983* lopen hier nog niet op vooruit. Zij bevatten de gebruikelijke cocktail van bezuinigingen. De Adviesaanvraag verschijnt eerst eind mei 1983. Belangrijkste elementen zijn afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in de WAO; verlaging van het uitkeringspercentage WW en WAO tot 70; een leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur en halfjaarlijkse verlagingen van de uitkering tot 70% van het minimumloon bij werkloosheid; en toeslagen tot het minimumloon voor werklozen en arbeidsongeschikten wier gezinsinkomen onder het minimum uitkomt. De totale structurele bezuiniging ten opzichte van ongewijzigd beleid wordt geschat op f. 6 mrd.

Dan komt de regering in tijdnood. Voor de maatschappelijke advisering wordt een jaar uitgetrokken. Daarna pas kunnen de definitieve wetsvoorstellen worden gemaakt, waarover vervolgens de Raad van State nog moet oordelen. De invoeringsdatum van 1 januari 1985 wankelt. Daardoor dient zich de noodzaak aan de gelijke behandeling van man en vrouw overeenkomstig de Derde EG-richtlijn uit de stelselherziening te lichten en dat terwijl de EG ons land juist uitstelt tot eind 1984 had gegeven om de sexeneutraliteit in te kunnen passen in een meer omvattende hervorming. De regering krijgt een ware storm van kritiek over zich als zij voorstelt de kostwinnersbepaling in de WWV, die juist zou moeten verdwijnen, tijdelijk ook van toepassing te verklaren op mannen. Even slecht is ook gelijk en het levert nog wat op ook, lijst staatssecretaris De Graaf te denken. De Tweede Kamer wijst dit wetsontwerp uiteindelijk echter af. Het eindresultaat is dat eind maart 1985 de gehuwde vrouw recht krijgt op WWV en dat ter compensatie de WWV-uitkeringsduur voor jongeren vooruitlopend op de herziening wordt verkort.

Nadat bijna een jaar is verstreken sinds het sterk verdeelde SER-advies is uitgebracht, worden in april 1985 de hoofdlijnen van de uiteindelijke wetsvoorstellen openbaar gemaakt. Belangrijkste verschil met de Adviesaanvraag is het vervangen van de verlengde uitkeringsduur voor werklozen ouder dan 60 door een niet vermogensgetoetste minimumuitkering voor werklozen ouder dan 50 die geen recht meer hebben op een loongerelateerde uitkering. Daarnaast wordt het herkeuren van arbeidsongeschikten beperkt tot personen jonger dan 35 jaar en is er sprake van een verzwaring van de referentie-eis. Over het gehele pakket moet de Tweede Kamer zich binnenkort uitspreken. De ruimte voor nadere wijzigingen houdt de regering beperkt tot het laten vallen van de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering, te compenseren door extra verkorting van de variabele uitkeringsduur.

Wat is nu in grote lijnen het resultaat van tien jaar sleutelen aan de sociale zekerheid? Van de fundamentele herbezinning die de stelselherziening moest worden, is niets terechtgekomen. Het hap-snap bezuinigingsbeleid van voor 1982 is na die tijd gewoon voortgezet. Wel is gelukt wat voor die tijd niet lukte: de totale kosten van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn na 1982 niet meer gestegen. De grootste besparingen zijn echter buiten de stelselherziening om binnengehaald en wat er in het kader van de herziening nog aan besparingen wordt voorzien (met name f. 3 mrd. structureel door het verwijderen van de werkloosheidscomponent uit de WAO) is boterzacht. Ook ten aanzien van de niet-financiële aspecten valt het oordeel niet al te positief uit: het stelsel is er niet eenvoudiger en doorzichtiger op geworden, de gelijkberechtiging van man en vrouw bleek buiten de herziening om geregeld te kunnen worden en ten slotte staat het nog te bezien of de WAO werkelijk het karakter van alternatieve werkloosheidsregeling verliest. Dat neemt niet weg dat er in de afgelopen tien jaar heel wat is veranderd: wie had in 1976 kunnen vermoeden dat de sociale zekerheid zo zou worden afgeslankt dat er vrijwel alleen nog minimumuitkeringen worden verstrekt?

W. Sietsma