

---

# Herziening van de sociale zekerheid (II)

Op weg naar een  
relatieve-behoefstelsysteem?

DRS. F. G. VAN DEN HEUVEL\*

---

**Met de regeringsvoorstellen tot hervorming van het stelsel van de sociale zekerheid wordt er nogal wat overhoop gehaald. Enerzijds gaat het om principiële keuzen voor toepassing van de verzekeringsgedachte dan wel voor het relatieve-behoeftelement in de sociale zekerheid. Anderzijds gaat het om de praktische vormgeving van een nieuw stelsel waarbij conflicterende doelstellingen moeten worden verzoend. Ten slotte staat de stelselwijziging ook nog onder druk van de forse ombuigingen die in de komende jaren op het terrein van de sociale zekerheid moeten worden gerealiseerd. In dit tweede en laatste artikel over de stelselwijziging in de sociale zekerheid bespreekt de auteur de regeringsvoornemens op dit punt. Hij komt tot de conclusie dat ad hoc wordt voortgegaan op de weg naar een relatieve-behoefstelsysteem. Van een samenhangende visie op de verdeling van inkomen en werk en de garanties die daarbij kunnen worden geboden, is volgens de auteur nog geen sprake.**

## Regeringsvoorstellen

### *Stelselkeuze*

Vanzelfsprekend komen de concrete regeringsvoorstellen, die in de gerichte adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Emancipatieraad (ER) zijn gedaan, niet zo maar uit de lucht vallen. Zo is in het kader van de eerste ambtelijke heroverwegingsronde al nagegaan in hoeverre stelselherziening de benodigde miljarden aan ombuigingen zou kunnen opleveren. Dit resulteerde in het voorstel om het zogenaamde *tweetrajectensysteem* in te voeren, een uitkeringsstelsel waarbij het equivalentiebeginsel een flinke veer moet laten en de relatieve behoeften van een huishouden sterk naar voren worden geschoven als criterium voor de uitkeringshoogte 1).

Sociale partners en emancipatiebeweging bleken weinig inge-

nomen met dit voorstel 2). Vandaar dat in de gespreksnotitie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid 3) als alternatief voor het tweetrajectensysteem het zogenaamde *vangstelsysteem* wordt opgevoerd. De keuze tussen beide systemen

---

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

1) *Samenvattend rapport heroverweging inzake sociale zekerheid en bijstand, volksgezondheid en arbeidsvoorwaarden collectieve sector*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 4.

2) Zie voor een kritische bespreking, met name vanuit de emancipatiedoelstelling: L. Kootstra, *Heroverweging van loondervingsvoorstellen (De gevaren van het tweetrajectensstelsel)*, in: F. G. van den Heuvel (red.), *Onzekere zekerheid*, binnenkort te verschijnen.

3) *Notitie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 475, nr. 2.

wordt vervolgens snel gemaakt. Al tijdens de eerste gedachtenwisseling met de vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat De Graaf het tweetrajectensysteem vallen omdat hij inziet dat het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreekt. In een brief aan de Tweede Kamer 4) concretiseert hij dit als volgt:

- de sociale partners geven de voorkeur aan een meer op loonderving en equivalentie gebaseerde structuur onder hun primaire verantwoordelijkheid;
- de emancipatiebeweging constateert elementen die tegengesteld zijn aan de gewenste versterking van de participatie van de vrouw in het arbeidsproces;
- tijdens het mondeling overleg (op 1 juli 1982) is gebleken dat ook een aantal fracties een duidelijk anders gerichte voorkeur hebben.

Op het eerste oog (dus niet bij nader inzien) wordt volledig in overeenstemming met het bovenstaande in de onderhavige adviesaanvraag, die na talloze versies uiteindelijk pas 25 mei 1983 de deur uit mocht, gekozen voor een systeem van loondervingsregelingen met vangnet met als argument dat in een dergelijk systeem een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie van de sociale uitkeringen dan bij het tweetrajectensysteem het geval is.

Deze argumentatie verdient wellicht enige toelichting. Bij een tweetrajectensysteem wordt een onderscheid gemaakt tussen een onderbouw en een bovenbouw. Bij de onderbouw (eerste traject) lopen de minimumbehoeftefunctie en de loondervingsfunctie door elkaar omdat er naast een voor iedereen gelijke uitkering (welke overeenkomt met een bepaald percentage van het netto minimumloon) een toeslag kan worden toegekend op basis van de relatieve behoeften van het huishouden in kwestie. De bovenbouw (tweede traject) geeft vervolgens een zekere dekking voor de loonderving boven het minimumloon. Bij een systeem van loondervingsregelingen met vangnet staat daarentegen de loondervingsfunctie voorop. Alleen als op grond van de loondervingsfunctie geen uitkeringsrechten (meer) bestaan of het recht op een uitkering lager is dan het relevante sociale minimum, krijgt men een aanvullende of vervangende uitkering vanuit de minimumbehoeftefunctie (het vangnet).

De vraag dringt zich op waarom het kabinet dit scherpe onderscheid tussen loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie zo belangrijk vindt. Welnu, in de adviesaanvraag wordt expliciet gesteld dat daarvoor de gedeelde verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid van de sociale partners en de overheid goed tot haar recht komt. In deze visie valt de minimumbehoeftefunctie onder de verantwoordelijkheid van de overheid, terwijl de loondervingsfunctie in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners wordt gerekend. Daarbij zij aangetekend dat de minimumbehoeftefunctie (uiteraard) volledig steunt op wettelijk verplichte regelingen. Bij de loondervingsfunctie ligt dat anders: in (collectieve) arbeidsovereenkomsten kan worden overeengekomen dat bovenop de wettelijk verplichte uitkeringen nog aanvullende regelingen worden verstrekt. De sociale zekerheid in de collectieve sfeer wordt in dat geval aangevuld met sociale zekerheid in de semi-collectieve sfeer. In plaats daarvan of daar bovenop is het in principe ook denkbaar dat een individu zich zelf bijverzekert, hetgeen we dan sociale zekerheid in de particuliere sfeer kunnen noemen.

Met enige trots maakt de adviesaanvraag er melding van dat de daarin vervatte voorstellen leiden tot een vermindering van de wettelijke verplichtingen vanuit de loondervingsfunctie (ten opzichte van ongewijzigd beleid), hetgeen spoort met de inmiddels overbekende beleidsdoeleinden van privatisering 5) en lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Opgemerkt zij daarbij dat naarmate er meer compensatie wordt geboden in de bovenwettelijke semi-collectieve sfeer, de sociale zekerheid weliswaar meer geprivatiseerd wordt, maar dat de lastenverlichting van het bedrijfsleven naventant afneemt. Deze afwegingskwestie wil de overheid kennelijk aan de sociale partners overlaten 6).

#### Lange-termijnvisie

Nu we weten dat het kabinet gekozen heeft voor een systeem van loondervingsregelingen met vangnet en waarom, ligt het

voor de hand om na te gaan hoe dit systeem (althans wat het wettelijk verplichte deel betreft) er in de gedachtengang van het kabinet op lange termijn uit zou kunnen zien.

Wat de uitkeringsstructuur betreft is dat een vrij eenvoudige zaak omdat daarvan in de adviesaanvraag een aardig overzicht is gegeven, wat hier dan ook letterlijk kan worden overgenomen 7):

#### „a. Loondervingsfase:

- werknemers, waaronder overheids personeel, ontvangen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid een loonvervangende uitkering;
- die uitkering bedraagt aanvankelijk tot het minimumloon 70 procent en loopt daarboven (tot een maximum) geleidelijk af tot 60 procent van het laatstverdiende loon;
- de duur van deze uitkering is beperkt;
- die duur is afhankelijk van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde;
- binnen de beperkte duur wordt het verschil tussen het aanvankelijke uitkeringsbedrag en het sociaal minimum voor een alleenstaande in gelijke halfjaarlijkse stappen afgebouwd.

#### b. Individuele uitkering op sociaal minimumniveau:

- na de loondervingsfase zou voor werknemers een individueel recht op een uitkering ter hoogte van het sociale minimum voor een alleenstaande kunnen gelden;
- bij (langdurige) arbeidsongeschiktheid geldt dit recht zonder voorafgaande loondervingsfase ook voor niet-werknemers; overwogen zou kunnen worden bij werkloosheid zelfstandigen tegen premiebetaling een zelfde recht toe te kennen.

#### c. Gezinstoeslagen:

- tijdens de loondervingsfase en de periode met een individueel recht op een minimum uitkering wordt aan diegene, die de financiële zorg heeft voor anderen binnen de leefeenheid een gezinstoeslag verstrekt die de uitkering aanvult tot het niveau van het relevante sociaal minimum;
- de toeslag wordt in beginsel slechts verstrekt, indien de leefeenheid niet over andere inkomsten uit of in verband met arbeid beschikt;
- voor andere inkomsten geldt een beperkte vrijlating.”

Ter toelichting zij nog het volgende opgemerkt. Uit het overzicht blijkt dat de regering de uitkeringspercentages van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers zowel volledig wil uniformeren 8) als verlagen en tevens de afzonderlijke regelingen voor het overheids personeel wil afschaffen (dan wel daarmee gelijkgeschakelen). Verder wordt kennelijk gedacht aan de introductie van een zogenaamde glijdende schaal, dat wil zeggen een lager uitkeringspercentage naarmate het inkomen hoger is. Dit kan worden bereikt door over het bovenminimale deel van het verzekerde loon een lager uitkeringspercentage toe te kennen 9). Vasthouden aan de equivalentiegedachte betekent uiteraard wel dat ook aan de premiekant een dergelijke glijdende schaal moet worden ingevoerd. Dit stuit

4) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 475, nr. 3.

5) Opgemerkt zij dat aan het begrip privatisering feitelijk niet zo'n eenduidige betekenis mag worden toegekend als hier gebeurd omdat in de praktijk enkele semi-collectieve regelingen onder de collectieve sector gerangschikt worden. Vgl. in dit verband J. Weitenberg, Volumebeleid inzake sociale zekerheid: mogelijke instrumenten en hun effecten, in: *Volumebeleid*, 's-Gravenhage, 1982.

6) Vgl. de adviesaanvraag blz. 14: „Voor de (ontwikkeling van) arbeidskosten, die niet voortvloeiën uit door de wettelijke sociale zekerheid opgelegde verplichtingen, zal de overheid dan ook geen directe verantwoordelijkheid nemen.”

7) Vgl. de adviesaanvraag blz. 56.

8) De mogelijkheid om te komen tot één algemene loondervingsregeling wordt overigens wel geopperd, maar (vooralsnog) niet oppoortuun geacht. Bedacht zij daarbij dat het ook bij gelijke uitkeringsregimes van belang blijft om te weten of iemand arbeidsongeschikt dan wel werkloos is.

9) Stel bij voorbeeld dat het maximaal te verzekerden loon f. 3.000 netto per maand bedraagt, terwijl het netto minimumloon f. 1.500 is. Door nu over het bovenminimale deel niet 70 procent maar 50 procent te vergoeden, wordt exact bereikt dat de loondervingsuitkering geleidelijk afloopt van 70 procent naar 60 procent van het laatstverdiende netto loon.

evenwel op grote uitvoeringstechnische bezwaren. Vandaar ook dat het kabinet aan de adviesorganen als alternatief heeft voorgesteld om het maximum verzekerd en premieplichtig loon aanzienlijk te verlagen 10).

Dat het voor een alleenstaande relevante sociale minimum als ondergrens is genomen, is niet verrassend. Daardoor wordt immers voorkomen dat het individu voor zich zelf een beroep moet doen op de bijstand voor een aanvullende uitkering. Een beroep op de bijstand voor anderen waarvoor het individu in kwestie de financiële zorg draagt, is niet nodig omdat daarin wordt voorzien door middel van gezinstoeslagen. De gezinstoeslagen vormen in de hier gepresenteerde visie te zamen met de ABW het vangnet van de sociale zekerheid. Daar zij nog aan toegevoegd dat het kabinet aan de gezinstoeslagen een blijvende functie toekent en wat de hoogte ervan betreft wil aansluiten bij wat thans in de AAW gebruikelijk is 11).

Hoe lang men zo buiten de bijstand kan blijven, wordt echter uit het overzicht niet duidelijk. Elders in de adviesaanvraag wordt evenwel gesproken over een uitkeringssysteem waarbij zowel in geval van werkloosheid als bij (medische) arbeidsongeschiktheid gedurende een beperkte tijd een aan het verdiende loon gerelateerde uitkering wordt verstrekt, gevolgd door een individuele uitkering op het niveau van het sociale minimum voor een alleenstaande, welke dan *in beginsel* zou moeten doorlopen tot men de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.

Zonder nu al direct in kritiek te vervallen zij er toch op gewezen dat er niet voor niets wordt gesproken over in beginsel. Zo dreigt er namelijk een groot verschil in uitkeringsrechten te ontstaan tussen degenen die, al is het maar voor een relatief korte periode, aan het arbeidsproces hebben deelgenomen en degenen die daar (nog) geen kans voor hebben gekregen. Eerstgenoemden wordt immers een niet in duur beperkte individuele uitkering op het niveau van het sociale minimum voor een alleenstaande in het vooruitzicht gesteld, zonder toetsing op gezinsinkomsten en vermogen. Voor laatstgenoemden geldt daarentegen al direct een volledige middelentoets. Dit leidt tot de gedachte dat de regering mogelijk anderszins zal proberen om de rechten van eerstgenoemden in ieder geval bij een samenloop van uitkeringen in te perken door aan elke partner een „zelfstandige” uitkering van 50 procent in plaats van 70 procent toe te kennen, hetgeen vanzelfsprekend ook financieel aantrekkelijk is. Met dit laatste zijn we overigens weer helemaal terug bij de harde realiteit: financiële consequenties zullen er (nog) minstens vele jaren) voor zorgen dat de periode waarin men een individuele uitkering op het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande ontvangt, erg kort zal gaan duren.

Kortom, er lijkt veeleer sprake te zijn van een *tussenfase*, zo wordt genoemd, periode in de adviesaanvraag trouwens ook genoemd, dan van een *eindfase*. Illustratief is in dit verband dat er ook bij de berekening van de structurele ombuigingen van wordt uitgegaan dat genoemde periode vooralsnog beperkt blijft tot één jaar 12).

Zoals uit de tabel kan worden opgemaakt blijkt de zojuist weergegeven en toegelichte uitkeringsstructuur te leiden tot een structurele daling van de uitkeringslasten met f. 6,5 mrd. Daarbij is dan de beperking in uitkeringslasten welke voortvloeit uit de

voorgenomen beperking van de uitkeringsduur van de Ziektewet niet meegenomen. Laten we nu ook nog de ombuiging ten aanzien van de medische arbeidsongeschiktheid (f. 0,5 mrd.) 13) en het overgrote deel van de doorwerking naar de ambtenaren (f. 0,7 mrd.) 14) buiten beschouwing, dan resteert een bedrag van f. 5,4 mrd. 15).

Uit de tabel kan bovendien worden afgeleid welke *financieringsstructuur* het kabinet voor ogen staat:

- de loondervingsuitkeringen worden verleend op grond van werknemersverzekeringen welke gefinancierd worden uit werknemerspremies;
- de individuele uitkeringen op minimumniveau worden verstrekt op grond van een volksverzekering welke wordt gefinancierd uit werkgeverspremies en premies opgebracht door zelfstandigen;
- de gezinstoeslagen worden verleend op grond van een volksverzekering en worden gefinancierd uit werknemerspremies en premies opgebracht door zelfstandigen;
- de bijstandsuitkeringen worden verleend op grond van een sociale voorziening en blijven derhalve gefinancierd uit algemene middelen.

Ten slotte kan uit de tabel worden geconcludeerd dat de voorgenomen stelselherziening aardig spoort met het kabinetsbeleid zoals we dat ook uit andere maatregelen wel kennen: het overheidsbudget wordt met ruim f. 4 mrd. ontzien en de werkgeverslasten dalen met ruim f. 3 mrd. Verder zien we dat de werknemers in het bedrijfsleven nog enige compensatie krijgen voor het verlies aan sociale zekerheid, maar dat de ambtenaren meer moeten gaan betalen voor minder 16).

10) Bruto bedraagt dat thans op jaarbasis ruim f. 68.000. In de adviesaanvraag wordt een verlaging naar 1,5 × modaal genoemd, dat is f. 53.500.

11) Vgl. op de AAW-uitkering wordt een toeslag van 30 respectievelijk 15 procent verleend als de arbeidsinkomsten van een echtpaar ligt tussen de 0 en 15 procent, respectievelijk 15 en 30 procent van het minimumloos.

12) Althans wat de werkloosheid betreft, inclusief de nu nog aanwezige werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ten aanzien van de medische arbeidsongeschiktheid wordt wel uitgegaan van een niet in duur beperkt individueel uitkeringsrecht op minimumniveau.

13) Zoals al in deel I van dit artikel is opgemerkt, denkt het kabinet wel in deze richting maar zal in afwachting van nadere studies nog niet worden overgegaan tot een beperking van de duur van de aan het loon gerelateerde uitkeringen bij medische arbeidsongeschiktheid.

14) Dit bedrag wordt namelijk al opgevoerd als ombuiging op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector.

15) En niet f. 5,3 mrd., dit als gevolg van afrondingen. Het maakt echter niet veel uit; het spreekt immers voor zich dat aan de gepresenteerde ombuigingsbedragen grote onzekerheidsmarges kleven. Overigens zijn deze ombuigingsbedragen berekend ten opzichte van ongewijzigd beleid en in gulden van 1983.

16) Gemakshalve is daarbij uitgegaan van de onderste regel van de tabel, dus inclusief aanpassing van de duur medische arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, doorwerking naar ambtenaren en ZW-operatie. Voorts is aangenomen dat er geen compensaties plaatsvinden in de bovenwettelijke sfeer.

Tabel. Structurele uitkeringslasten en financieringsstructuur na stelselherziening vergeleken met die bij ongewijzigd beleid, in mrd. gld.

	Uitkeringslasten	Overheidsbudget	Financiering door				
			werkgevers		werknemers		niet-werknemers
			overheid	bedrijven	overheid	bedrijven	
1. Loonderving	10.690				2.868	7.822	
2. Individuele minimumuitkering	7.125		1.425	4.998			713
3. Gezinstoeslagen	2.925				585	2.048	293
4. Bijstand (RWW)	5.075	5.075					
5. Totaal	25.815	5.075	1.425	4.998	3.543	9.869	1.005
6. Totaal huidige situatie	32.070	11.465	1.598	7.259	515	10.434	799
7. Meer (+) minder (-)	- 6.255	- 6.390	- 173	- 2.272	+ 2.938	- 565	+ 206
8. Vervallen inhouding ambtenaren		+ 2.600			- 2.600		
9. Verkorting ZW tot ½ jaar	- 1.000			- 1.000			
10. Bovenwettelijke ambtelijke regelingen	- 270	- 270					
11. Meer (+) minder (-)	- 7.525	- 4.060	- 173	- 3.272	+ 338	- 565	+ 206

1984

- uniformering en verlaging van de WW- en WAO-uitkeringspercentages voor nieuwe gevallen tot 70 procent van het laatstverdiende loon;
- uniformering en verlaging van de WW- en WAO-uitkeringspercentages voor oude gevallen tot 75 procent;
- invoering van een glijdende schaal in het uitkeringspercentage bij de WWV voor oude en nieuwe gevallen: 70 procent tot aan het minimumloon, aflopend tot 65 procent bij het maximum verzekerd loon.

1985

- invoering van een glijdende schaal in de uitkeringspercentages bij de WW en WAO voor oude en nieuwe gevallen (conform WWV 1984);
- verdergaande invoering van de glijdende schaal in de WWV: 70 procent tot het minimumloon, aflopend tot 60 procent bij het maximum;
- invoering afzonderlijke gezinstoeslagenwet;
- afschaffing verdiscontering werkloosheid in WAO en AAW voor nieuwe gevallen Voor oude gevallen komt er een overgangsregeling 17);
- afschaffing kostwinnersbepaling in WWV;
- de duur van de werkloosheidsuitkeringen wordt afhankelijk van de leeftijd 18), met dien verstande dat het verschil tussen de aanvankelijke werkloosheidsuitkering en het sociaal minimum voor een alleenstaande in gelijke halfjaarlijkse stappen wordt afgebouwd. Het daarbij te hanteren schema ziet er zo uit:

Leeftijd	Duur
< 23 jaar	0,5 jaar
23-29	1
30-34	1,5
35-39	2
40-44	2,5
45-49	3
50-54	3,5
55-60	4
> 60	5

Opgemerkt zij dat het draaipunt ligt bij 2,5 jaar, dus bij de maximale uitkeringsduur van de huidige werkloosheidsregelingen;

- invoering tussenfase, waarbij gedurende één jaar recht bestaat op een individuele uitkering ter hoogte van het sociaal minimum voor een alleenstaande.

1986

- verdergaande invoering van de glijdende schaal in de WW en WAO (conform WWV 1985).

Resteert nog te vermelden dat volgens de huidige inzichten uit bovenstaande gefaseerde maatregelen de volgende gecumuleerde ombuigingen voortvloeien: f. 1,6 mrd. in 1984, f. 2,5 mrd. in 1985 en f. 3,2 mrd. in 1986.

#### Korte-termijnaanpassingen

Vanzelfsprekend kan het voorgestelde uitkeringssysteem inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet van de een op de andere dag worden ingevoerd. Vandaar ook dat de ambtenaren van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een compleet draaiboek hebben ontworpen om de noodzakelijk geachte aanpassingen op zo kort mogelijke termijn (de periode 1984-1986) te kunnen doorvoeren. Dit kan als volgt worden samengevat:

#### Algemeen oordeel

In deel I is uitvoerig gesproken over de ontstaansgeschiedenis en de verdere uitbouw van ons sociale-zekerheidsstelsel, de belangrijkste karakteristieken van ons hedendaagse stelsel en de

denen voor stelselwijziging. Het ligt voor de hand om af te sluiten met een poging om met behulp van het aldus ontwikkelde kader de geschetste regeringsvoorstellen, te kritiseren. Omdat met name de redenen voor stelselwijziging van het kabinet 19) daarvoor goede aanknopingspunten lijken te bieden, laten we deze nog even de revue passeren:

- de toegenomen omvang en het structurele karakter van de inactiviteit maken harmonisatie van uitkeringsrechten op grond van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen gewenst, te meer daar eerstgenoemde regelingen bij werkloosheid veelvuldig worden gebruikt als alternatief (reden 1);
- de ongelijke behandeling van man en vrouw in de sociale zekerheid moet snel ongedaan worden gemaakt omdat dit niet langer te rijmen valt met de veranderde opvattingen over de rollen van beide sexen in onze maatschappij (reden 2);
- duurzaam economisch herstel lijkt alleen te realiseren als het financieringstekort binnen de perken blijft en dat is alleen mogelijk als er fors wordt omgebogen in de sociale zekerheid (reden 3);
- de afgelopen jaren is er een sociale-zekerheidsbeleid gevoerd dat als volgt kan worden gekarakteriseerd: op een onsamenhangende wijze wordt er meer en meer rekening gehouden met de relatieve behoeften van huishoudens. Daardoor is het stelsel nog ondoorzichtiger geworden dan het al was. Het is dan ook gewenst dat de voorgenomen herziening wordt aangegrepen om het sociale-zekerheidsstelsel begrijpelijker en doelmatiger te maken (reden 4).

Wanneer de bovenstaande redenen en de regeringsvoorstellen op elkaar worden betrokken, leidt dit tot de conclusie dat de eerste drie redenen ieder op een geheel eigen wijze een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de regeringsvoorstellen. Deze rol kan het beste als volgt worden getypeerd: reden 3 stond van meet af aan voorop en moet dan ook gezien worden als *het doel* waarnaar gestreefd is; reden 1 is daarbij dankbaar aangegrepen als *middel* om dat doel te realiseren, terwijl reden 2 noodgedwongen geaccepteerd moest worden als *randvoorwaarde*.

Dit heeft, conform de historische ontwikkeling, geresulteerd in voorstellen om het *equivalentiekarakter verder in te perken* en wel zodanig dat *per saldo* de beoogde ombuigingen gerealiseerd worden. Per saldo, omdat de regeringsvoorstellen een ombuigingsbedrag opleveren waaruit ook nog de extra uitgaven die moeten worden gedaan om te voldoen aan de randvoorwaarde, gefinancierd kunnen worden. Gedoeld wordt hier op het elimineren van de WWV-kostwinnersbepalingen en het invoeren van een tussenfase. Met deze maatregelen zal naar raming in 1986 een bedrag van f. 1,5 mrd. gemoeid zijn.

Het vorenstaande voert mij tot de stelling dat de keuze voor een systeem van loondervingsregelingen met vangnet in feite een wassen neus is en dat er eigenlijk beter gesproken kan worden over een *vangnetsysteem met loondervingsstrekjes*: op het eerste oog wordt weliswaar de indruk gewekt dat met de stelselkeuze tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren die destijds door de emancipatiebeweging en de sociale partners zijn geuit tegen het

17) Vgl. adviesaanvraag blz. 31: „Voor diegenen die op het moment waarop de verdisconteringsregeling voor nieuwe gevallen wordt afgeschaft, korter dan 5 jaar uitkeringsgerechtigd zijn, zou de oude regeling kunnen blijven gelden gedurende het dubbele van de in bovenstaand schema genoemde termijnen, met een maximum van 5 jaar. Voor diegenen die op dat moment reeds langer dan 5 jaar uitkeringsgerechtigd zijn, zou steeds een termijn van 5 jaar kunnen gelden.” Het schema waarover in dit citaat wordt gesproken, komt zo dadelijk in de hooftekst aan de orde.

18) Vgl. adviesaanvraag blz. 30-31: „Een sluitende registratie van het arbeidsverleden ontbreekt en is ook niet op eenvoudige wijze achteraf te construeren... Het gegeven „leeftijd” kan als een dergelijk substituut voor het gegeven „arbeidsverleden” fungeren... Het kabinet is voornemens te onderzoeken onder welke voorwaarden en op welke termijn kan worden omgeschakeld van een koppeling aan leeftijd naar een koppeling aan arbeidsverleden.”

19) Volledigheidshalve zij in herinnering gebracht dat de eerste drie redenen in de adviesaanvraag worden vermeld, maar dat de vierde reden door mij is toegevoegd.

tweetrajectensysteem. Bij nader inzien is daar echter geen sprake van.

Zo zal vanuit emancipatoir gezichtspunt gezien het moeilijk te verteren zijn dat de huidige minimumdagloonbepalingen in de WW en WWV, alsmede de toeslagen in de AAW in de ogen van het kabinet blijvend gaan worden vervangen door een gezinstoeslagenwet. Loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie worden daardoor wat beter van elkaar gescheiden, maar de facto verandert er natuurlijk wat dit betreft niets. De tussenfase van één jaar is weliswaar aardig gevonden, maar hoeft toch ook niet op veel enthousiasme vanuit emancipatiekringen te rekenen, te meer niet omdat er nauwelijks uitzicht bestaat op verlenging van deze termijn in de nabije toekomst. Al met al sluiten de regeringsvoorstellen inzake de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel bepaald niet aan bij het streven om de participatie van (gehuwde) vrouwen aan betaalde beroepsarbeid te vergroten.

Voorts mag worden verwacht dat de sociale partners weinig ingenomen zullen zijn met het feit dat in de regeringsvoorstellen het equivalentiekarakter zodanig wordt aangetast dat zeer veel huishoudens direct dan wel op zeer korte termijn in het vangnet belanden 20), hetgeen uiteraard gepaard kan gaan met een *zeer fors inkomensverlies* 21). Ook mag van de sociale partners niet worden verwacht dat zij veel begrip zullen tonen voor het feit dat zij, onder het mom van op zich zelf best nastrevenswaardige zaken als gedeelde verantwoordelijkheid en gedeeltelijke privatisering van de sociale zekerheid, (daardoor) nagenoeg de gehele verantwoordelijkheid voor bovenminimale uitkeringen in de schoenen geschoven krijgen 22).

Inhakend op hetgeen bij reden 4 naar voren is gebracht, kan als tweede stelling naar voren worden gebracht dat er op *ad-hoc-basis* wordt voortgegaan op de weg naar een *relatieve-behoefte-systeem*. Ter toelichting zij daarbij het volgende opgemerkt. De concrete voorstellen die in de adviesaanvraag worden gedaan, hebben uitsluitend betrekking op een verdere aantasting van het equivalentiebeginsel en impliceren derhalve een versterking van het relatieve-behoefteprincipe bij het bepalen van hoogte en duur van de wettelijke uitkeringsrechten.

De wijze waarop de equivalentie verder wordt aangetast, denk bij voorbeeld aan de introductie van glijdende schalen en een aparte gezinstoeslagenwet en het tijdelijk hanteren van een leeftijdschema om de loondervingsfunctie halfjaarlijks af te bouwen, laat al weinig hoop dat het sociale-zekerheidsstelsel er de komende tijd begrijpelijker en doelmatiger op wordt en geeft bovendien al een illustratie van het *ad-hoc-karakter* van de voorstellen.

Typerender voor het *ad-hoc-karakter* van deze adviesaanvraag en dus voor *het ontbreken van een totaalvisie* daarin, is naar mijn idee evenwel dat het uitsluitend zoeken naar ombuigingen in de equivalentiesfeer wordt gebruikt als alibi om maar geen gedachten te hoeven ontvouwen over zaken als bij voorbeeld de toekomstige betekenis van koppelingsmechanismen in relatie tot arbeidstijdverkorting en de rol van uitkeringen aan „echte minima” en andere inkomensoverdrachten (zoals huursubsidies) in dit verband. Of meer in algemene termen geformuleerd: wat toch feitelijk als startpunt zou moeten gelden voor de discussie over stelselherziening, te weten een visie op de relatieve positie van de verschillende sociale minima ten opzichte van andere inkomens-trekkers en ten opzichte van elkaar 23), komt in deze adviesaanvraag volstrekt niet uit de verf. In de adviesaanvraag wordt namelijk volstaan met enkele keren op te merken dat aan een substantiële verlaging van de sociale minima niet te ontkomen valt en dat deze verlaging hoger zal uitvallen naarmate er binnen het stelsel van wettelijke sociale-zekerheidsregelingen een grote-

re plaats wordt toegekend aan het equivalentiebeginsel dan in de regeringsvoorstellen is gedaan.

Juist het (terechte) besef dat er, ondanks een verdergaande beperking van het equivalentiebeginsel, toch nog niet te ontkomen valt aan een substantiële verlaging van de sociale minima, zou naar mijn idee hebben moeten resulteren in aanzetten om te komen tot een *doelmatig verdelingsbeleid van inkomsten*. Aangezien de regering bij monde van de Minister van Sociale Sociale Zaken en Werkgelegenheid regelmatig laat weten dat hij arbeidstijdverkorting een belangrijk instrument vindt om de gevolgen van de grote werkloosheid op een rechtvaardiger wijze over de bevolking te spreiden, zou een meer geïntegreerde benadering van *inkomens- werkverdelings- en sociale-zekerheidsbeleid* helemaal de voorkeur verdienen. Hopelijk kunnen de adviesorganen de regering wat dat betreft nog op een beter spoor zetten.

Frans van den Heuvel

20) Zo wordt in de adviesaanvraag opgemerkt dat in de huidige situatie zo'n 10 à 15 procent van de uitkeringsgerechtigden met een loondervingsuitkering in aanmerking komt voor een minimumbescherming. Abstraheerend van een eventuele verlaging van de sociale minima zou het percentage van de uitkeringstrekkers dat gebruik moet maken van de gezinstoeslagen in de regeringsvoorstellen oplopen tot 35 à 40 procent.

21) Aan de hand van een soortgelijk voorbeeld zoals in de adviesaanvraag zelf is aangegeven, kan aardig geïllustreerd worden hoe hard het kan gaan. Stel een man is 36 jaar als hij werkloos wordt en zijn laatstverdiende loon bedroeg f. 3.000 netto, hetgeen juist overeenkomt met het maximum verzekerd bedrag. Met inachtneming van wat gezegd is over de glijdende schaal kan dan vrij eenvoudig worden achterhaald dat de persoon in kwestie start met een uitkering van f. 1.800 netto en dus al gelijk getraceerd wordt op een inkomensverlies van 40 procent (tegenover 20 procent bij hantering van de huidige regelingen). Conform het weergegeven leeftijdschema wordt dit aanvankelijke uitkeringsbedrag vervolgens in vier halfjaarlijkse stapjes van f. 200 netto afgebouwd tot het sociale minimum voor een alleenstaande (hier dus gelijkgesteld aan f. 1.000). Met andere woorden, als betrokkene een alleenstaande is, valt hij reeds na twee jaar terug op een niveau dat gelijk is aan één derde van zijn laatstverdiende salaris. Heeft betrokkene een partner zonder eigen inkomsten dan heeft hij al na één jaar recht op gezinstoeslag, waardoor het inkomensverlies „beperkt” blijft tot 50 procent (uitgaande van f. 1.500 als sociaal minimum voor gehuwden en samenwonenden, hetgeen overigens impliceert dat er sprake is van een gelijkblijvend inkomen als de persoon in kwestie aanvankelijk al niet meer dan het netto minimumloon verdiende). Heeft betrokkene evenwel een partner met (voldoende) eigen inkomsten dan vervalt dit recht op gezinstoeslag. Nemen we het extreme geval dat het inkomen van de vrouw juist f. 500 netto in de maand bedraagt, dan is de impliciete heffing op dat inkomen al na twee jaar opgelopen tot 100 procent (immers dan krijgt de man een individuele uitkering van f. 1.000 netto en verdient de vrouw f. 500, zou de vrouw evenwel geen eigen inkomsten hebben dan werd de individuele uitkering opgehoogd met een gezinstoeslag van f. 500). Van een financiële stimulans voor de vrouw om bepaalde beroepsarbeid te blijven verrichten (en in andere gevallen om dat na te streven) is bij een dergelijk systeem dan ook bepaald geen sprake.

22) Terwijl toch wel duidelijk is dat de financiële ruimte bij de werkgevers om bovenwettelijke compensaties te verlenen vooral zo beperkt is omdat met het in stand houden van de sociale minima enorm veel geld gemoed is. Terloops zij opgemerkt dat in de adviesaanvraag er ook volledig aan wordt voorbijgegaan dat particulier bijverzekeren weinig aantrekkelijk is als men al zo snel in de bijstand geraakt (waar men immers geconfronteerd wordt met een volledige middeltoets). Kortom, over de concrete mogelijkheden en problemen van privatisering van een deel van de sociale zekerheid is eigenlijk niet nagedacht.

23) Waarbij dan naast inkomenspolitieke voorkeuren vooral ook de economische consequenties op lange termijn niet uit het oog mogen worden verloren. Vgl. F. G. van den Heuvel, *De onzekere toekomst van de sociale zekerheid*, ook opgenomen in de vermelde *Onzekere zekerheid*-bundel.