

# Stelselherziening sociale zekerheid

De stelselherziening sociale zekerheid heeft de afgelopen periode tal van reacties opgeroepen, waarvan er enkele tevens zijn toegespitst op de financiële aspecten van de kabinetsvoorstellen. Een van deze reacties is het artikel in *ESB* van 8 januari jl. van de hand van drs. J.C. Vrooman, waarin de auteur met name aandacht besteedt aan de volgende onderdelen van de nieuwe Werkloosheidswet (nWW):

- het effect van de aanvullende arbeidsverleden-eis;
- de uitkeringsduur en uitkeringshoogte zoals deze in de memorie van toelichting van de nWW zijn voorgesteld 1);
- de wijzigingsvoorstellen van het kabinet die impliceren dat de in de memorie van toelichting voorziene halfjaarlijkse niveauverlaging van de nWW-uitkering vervalt, hetgeen gedeeltelijk zou moeten worden gecompenseerd door de maximale uitkeringsduur voor werkloze uitkeringsgerechtigden tussen 23 en 57,5 jaar met een half jaar te verminderen 2).

Vooraf de beschouwingen van Vrooman over de wijzigingsvoorstellen van het kabinet hebben nogal wat aandacht gekregen. Zo becijfert Vrooman dat als gevolg van de wijzigingsvoorstellen de individuele werkloze uitkeringsgerechtigde er aanzienlijk op achteruit zou gaan. Aangezien de budgettaire macro-berekeningen nu eenmaal de som zijn van dergelijke micro-exercities, valt uit Vroomans conclusie impliciet af te lezen dat de wijzigingsvoorstellen een additionele bezuiniging op sociale-zekerheidsuitgaven betekenen 3). Dit nu staat haaks op de uitspraken van het kabinet dat de betrokken wijzigingsvoorstellen een belangrijke verhoging van de sociale-zekerheidsuitgaven met zich mee zullen brengen. In onze ramingen, waarop het kabinet zich heeft gebaseerd bij zijn uitspraken, wordt uitgegaan van een structurele kostenpost van f. 545 mln., die voor f. 485 mln. in de werkloosheidsregelingen neerslaat.

Met het oog op de komende behandeling van de stelselherziende voorstellen in het parlement is deze tegenstrijdigheid in uitkomsten uiteraard niet zonder belang. Vandaar dat wij er in deze reactie op willen wijzen dat de constatering die Vrooman doet alleen maar mogelijk is omdat hij zowel een relevante sociale-zekerheidsregeling in zijn becijferingen niet heeft opgenomen, als wel op een belangrijk onder-

deel een onnodig beperkende vooronderstelling hanteert.

De sociale-zekerheidsregeling die Vrooman bij zijn becijferingen niet heeft betrokken, betreft de RWW. Vrooman kijkt in zijn exercitie alleen naar de verkorte uitkering in de nWW, maar geeft niet aan dat een deel van de werkloze uitkeringsgerechtigden daarvoor eerder een beroep kan doen op de RWW. Voor een adequate weergave van de budgettaire effecten van de wijzigingsvoorstellen dient uiteraard naar de gevolgen van alle betrokken sociale-zekerheidsregelingen (verzekeringen en voorzieningen) te worden gekeken. Dit geldt des te meer omdat het hierbij volgens onze becijferingen gaat om een extra uitgave in de RWW van f. 230 mln.

De onnodig beperkende vooronderstelling die Vrooman in zijn artikel hanteert, geldt de aanname dat iedere werkloze uitkeringsgerechtigde de maximale duur in de nWW bereikt. Deze vooronderstelling is van belang omdat ze impliceert dat door de wijzigingsvoorstellen van het kabinet iedere uitkeringsgerechtigde een halfjaar nWW-uitkering verliest. De opvatting van Vrooman dat deze vooronderstelling noodzakelijk is, delen wij niet. Met behulp van bestaande informatie over blijfkansen binnen de werkloosheid en enig integreren kan een duidelijk betere methode worden bereikt voor het berekenen van de consequenties van de beleidsvoorstellen. Indien Vrooman deze methode zou hebben gehanteerd, zou hij met ons hebben kunnen constateren dat door een verkorting van de uitkeringsduur in de nWW het volume in de vervolguitering aanzienlijk zal toenemen. De daarmee samenhangende extra uitgave bedraagt f. 235 mln.

Overigens heeft de vooronderstelling van Vrooman omtrent de uitkeringsduur in de nWW ook binnen het loongerelateerde deel van de nWW consequenties. Immers, Vrooman be-

1) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, 19261, nr. 3.

2) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Persbericht nr. 85/260, 18 oktober 1985.

3) Op de vraag van *de Volkskrant* (10 januari 1986) zegt Vrooman zich te beperken tot micro-effecten en geen macro-uitspraken te willen doen. Feitelijk doet hij dat natuurlijk wel: immers, als alle gerechtigden minder ontvangen, zullen de uitkeringsinstanties een lager totaal aan uitkeringen betalen.

cijfert door zijn beperkende veronderstelling alleen het effect voor personen die als gevolg van de wijzigingsvoorstellen voordeel en nadeel hebben. Er zijn uiteraard ook personen die alleen voordeel hebben (personen die niet de maximale duur bereiken).

Concluderend kan worden gesteld dat de benadering van Vrooman onvolledig en onnauwkeurig mag worden genoemd, waardoor de gevolgen van de wijzigingsvoorstellen door Vrooman belangrijk worden onderschat. In zoverre menen wij dan ook dat zijn artikel een onjuist beeld schetst van de financiële consequenties van de wijzigingsvoorstellen van het kabinet 4).

**G.J. van 't Eind  
D.M. Sluimers**

De auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## Naschrift

Het is altijd verheugend te merken dat een wetenschappelijk artikel in de samenleving de nodige respons oplevert. Mijn recente bijdrage aan *ESB* heeft een dergelijke werking zeker gehad. Tot op heden is de meest uitvoerige reactie afkomstig van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat zich geroepen achtte mij in ditzelfde tijdschrift van repliek te dienen. De redactie van *ESB* heeft mij de gelegenheid geboden à titre personnel het commentaar te nuanceren, en daarvan maak ik gaarne gebruik.

De kritiek van het Ministerie richt zich vooral op de verschillen die in tabel 7 van mijn artikel zijn geconstateerd. Het betreft hier onder meer een vergelijking van het oorspronkelijke wetsvoorstel van de nWW met de wijzigingsversie, die het kabinet in een later stadium formuleerde. Vastgesteld werd, dat:

- het uitkeringsbedrag op jaarbasis voor een nWW-gerechtigde uit de onderzoeksgroep in het wijzigingsvoorstel gemiddeld zo'n duizend gulden hoger ligt dan in het wetsvoorstel;
- de maximale uitkeringstermijn voor die zelfde nWW-gerechtigde in het wijzigingsvoorstel gemiddeld 3½ maand korter is dan in het wetsvoorstel.

Per saldo leidt de afruil van uitkeringshoogte en uitkeringsduur ertoe, dat een individuele nWW-gerechtigde er tijdens zijn nWW-periode gemiddeld maximaal vierduizend gulden op achteruit kan gaan. Deze voorzichtig getrokken conclusie is geldig op het niveau waarop de analyse is verricht: dat van de gemiddelde individuele ontslagwerkloze uit de onderzochte steekproef. Zij is, zoals ik herhaaldelijk heb betoogd, niet zonder meer te vertalen in een macro-economische evaluatie van de concurrerende versies van de nWW. Het secretariaat van de Sociale

Verzekeringsraad heeft deze visie in zijn commentaar op mijn artikel onderschreven.

Veel lezers van mijn *ESB*-artikel hebben desondanks de inhoud door een macro-economische bril bekeken. Ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kon zich niet van dat perspectief losmaken. De invalshoek van mijn *ESB*-bijdrage laat zich echter het best als een *sociaal-economische wetsevaluatie* kenschetsen. Daarbij is uitsluitend de nWW belicht. Zo'n toegespitste analyse is relevant omdat de nWW, als (deels) loongerelateerde uitkering die door de sociale partners wordt gefinancierd, een eigen karakter heeft.

Ik heb geprobeerd de twee varianten van de nWW vooraf vanuit een welbepaald standpunt te beoordelen. De centrale vraagstelling van mijn analyse was: op welke uitkeringshoogte en uitkeringsduur heeft een individuele werknemer *maximaal* recht op het moment dat hij ontslagen wordt? Daartoe is becijferd, wat de gevolgen van de concurrente invullingen van de nWW voor de ontslagwerklozen uit de steekproef gemiddeld ten hoogste kunnen zijn. De motivatie voor zo'n 'op zijn ergst' benadering is allerm minst macro-economisch, maar komt uit twee geheel andere gronden voort:

- de sociaal-economische betekenis van de nWW-voorstellen wordt wetstechnisch het best geëvalueerd onder de aanname dat alle nWW-gerechtigden een volledig gebruik van hun uitkeringsrechten zullen moeten maken. Het hantieren van blijfkansen heeft een macro-economische betekenis, maar is voor een sociaal-economische wetsevaluatie niet relevant. De meest principiële beoordeling van de nWW-voorstellen vindt plaats, wanneer men aanneemt dat alle werklozen hun maximale rechten zullen aanspreken. Slechts dan heeft men een wetsevaluatie, die in iedere economische conjunctuurontwikkeling adequaat is;
- de door mij gevolgde procedure sluit aan bij de individuele beleving van werkloosheid. Bij de beoordeling van zijn financiële positie op het moment van ontslag houdt een nieuwbakken werkloze geen rekening met de blijfkans in zijn specifieke beroepsgroep. Eerder vraagt hij zich af wat zijn maximale rechten zijn in het geval dat hij geen nieuw werk zal vinden.

Op deze vraagstelling geeft mijn *ESB*-artikel een voorzichtig antwoord, dat in het nadeel van de door het kabinet voorgestelde variant uitpakt.

Het zal inmiddels duidelijk zijn, dat mijn aanname dat alle werklozen hun maximale uitkeringstermijn realiseren allerm minst een „onnodige en beperkende veronderstelling” is. Deze assumptie vormt de kern van mijn benadering; alleen binnen het macro-economische denkkader dat het Ministerie

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert, kan zij als overbodig en limitatief worden ervaren. Voor de sociaal-economische analyse die ik heb verricht is zij essentieel: de maximale uitkeringsrechten die de varianten van de nWW aan individuele werklozen kunnen bieden, komen juist door de aanname dat een ieder de maximale uitkeringstermijn voltooit, scherp naar voren.

De door mij gekozen benadering lijkt mij op zijn minst zo legitiem als een macro-economische. Over de uitkomsten vanuit dat laatste perspectief doe ik nog steeds geen uitspraak, hoewel ik er vanzelfsprekend een gezonde wetenschappelijke belangstelling voor koester. Het lijkt mij uiterst zinvol wanneer de door mij aangekaarte problematiek op korte termijn ook vanuit die invalshoek zorgvuldig en nauwkeurig wordt nagegaan.

Want de beste weerlegging van de impliciete conclusie, die voor sommige macro-economisch georiënteerde lezers in mijn recente *ESB*-bijdrage schuilging, is vanzelfsprekend getalsmatig.

**J.C. Vrooman**

De auteur is werkzaam bij de Sociale Verzekeringsraad. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

4) Overigens kan uit een commentaar d.d. 13 januari 1986 van het secretariaat van de SVR aan de Raad over het artikel van Vrooman worden afgelezen, dat „het in dit artikel gepresenteerde cijfermateriaal niet geschikt is om daaruit de macro-economische effecten af te leiden van de kabinetsplannen met betrekking tot de stelselherziening”.