

Politieke partijen en sociale zekerheid

De ontwikkelingen in de sociale zekerheid gaan snel. In hoog tempo is de stelselherziening de laatste maanden door de Tweede Kamer gejaagd. Dat betekent echter niet dat de politieke partijen tevreden zijn. Ongeacht de signatuur van het volgende kabinet zijn de komende vier jaar nog wel enige aanpassingen te verwachten. In dit artikel wordt de stand van zaken na de stelselherziening opgemaakt en worden de beleidsvoornemens van de drie grote politieke partijen geïnventariseerd. De auteur concludeert dat de expansiedrift die aan ons stelsel van sociale zekerheid inherent lijkt nog lang niet beteugeld is.

PROF. DR. E.P. DE JONG*

Inleiding

Over de reikwijdte van het begrip sociale zekerheid kan men verschillende opvattingen huldigen. Ik vat sociale zekerheid hier op als het stelsel van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen beoogt de geldelijke gevolgen te verzachten van arbeidsongeschiktheid door ziekte of gebrek, van werkloosheid, van ouderdom en overlijden, van kindertal en van geneeskundige behandeling, verpleging en verzorging. Hierbij staat compensatie van verlies aan arbeidsinkomen centraal. Bij sociale voorzieningen als de Algemene Bijstandswet staat het gebrek aan arbeidsinkomen of het gebrek aan middelen ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan centraal. Van origine hebben de sociale voorzieningen een complementair karakter binnen het geheel van de sociale zekerheid. Haar autonome rol is vooral de laatste jaren gegroeid, bij voorbeeld ten aanzien van schoolverlaters.

De rechtsgronden voor sociale-zekerheidsregelingen hebben zich ontwikkeld van een beperkt opgevatte bescherming van arbeiders tegen bedrijfsrisico's in industriële ondernemingen (Ongevallenwet 1901) naar het waarborgen van sociale-ontwikkelingsvoorwaarden voor alle burgers, waarbinnen ieders recht op zelfontplooiing en het hieruit voortvloeiende recht van gelijkheid van kansen gegarandeerd is (Arbeidsongeschiktheidswetten 1967 en 1976).

De groei van omvang en inhoud van de sociale zekerheid in de naoorlogse jaren heeft de samenhang tussen het sociale-zekerheidsbeleid enerzijds en het werkgelegenheids- en inkomensbeleid en het arbeidsomstandigheden- en arbeidsvoorwaardenbeleid anderzijds aanzienlijk versterkt. De uitbreiding van het sociale-zekerheidsstelsel en de verbetering van de rechten op prestaties in de periode 1950-1980 hebben de betekenis van de financiering van de sociale zekerheid en het belang van de prestaties (uitkeringen, voorzieningen en verstrekkingen) voor het sociaal-economische beleid op macro-niveau zeer aanzienlijk verhoogd, in het bijzonder in het recente verleden waarin het beroep op de sociale zekerheid bij voortdurende groei is. Intrinsieke doelstellingen van sociale zekerheid moesten in overeenstemming worden gebracht met doelstellingen van sociaal-economische politiek en de instrumentering hiervan.

Niet alleen sociaal-economische beleidsdoelstellingen stellen eisen en voorwaarden aan de sociale zekerheid, ook maatschappelijke ontwikkelingen als een breed uitgezet gelijke-behandelingsbeginsel ten opzichte van burgers: ongeacht sexe, burgerlijke staat, persoonlijke samenlevingsverbanden, omvang van beroepsarbeid, aard van de verhouding met een werkgever. Voorts zijn demografische ontwikkelingen van belang zoals de zogeheten vergrijzing van de bevolking en de ontwikkeling van het kindertal. Aan ingrijpende verschuivingen op de arbeidsmarkt, zoals wijzigingen in de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, flexibilisering van de arbeidsmarkt, het verschijnen van nieuwe groepen aan vraag- en aanbodzijde op de arbeidsmarkt, worden consequenties verbonden ten aanzien van de sociale zekerheid. Rechtsbeleidsmatige wensen ten aanzien van doorzichtigheid en overzichtelijkheid, unificatie en codificatie en inzake beperking van de afhankelijkheid van wisselende politieke beslissingen en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegenover met overheidsgezag beklede instanties blijken inrichting en vormgeving van het sociale-zekerheidsstelsel mede te bepalen. Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, deregulering, afbakening van verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners, een duidelijk afgebakende verhouding tussen beleidsvorming, toezicht en uitvoering beïnvloeden vorm en inhoud van het stelsel. Aanzuigende en anti-revaliderende effecten van de sociale zekerheid dienen zoveel mogelijk te worden opgeheven.

Aan de grondbeginselen van de verzorgingsstaat, aan fundamentele noties als sociale rechtvaardigheid en gerechtigheid, solidariteit en verantwoordelijkheid, vrijheid, gelijkheid en broederschap, door politieke partijen en maatschappelijke organisaties op uiteenlopende wijze uitgelegd en gerangschikt, dient het sociale-zekerheidsstelsel te voldoen. Aldus is een ingewikkeld patroon van eisen, uitgangspunten en randvoorwaarden ontstaan, dat nog gecompliceerder wordt door verplichtingen die bij of krachtens internationale overeenkomsten zijn vastgesteld en waarbij Nederland partij is.

De ontwikkeling van het stelsel werd gekenmerkt door een zekere expansiedrift, die tot uitdrukking kwam in een

De auteur is buitengewoon hoogleraar sociaal recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

groeïend prestatiepakket bij het intreden van bepaalde, steeds ruimer omschreven risico's ten behoeve van een uit diverse oorzaken in omvang groeiende kring van prestatiegerechtigden. Het breed uitgezette gelijke-behandelingsbeginsel, veranderingen op de arbeidsmarkt, de omvang en het structurele karakter van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de met het oog op herstel van de economie gewenste beperking van collectieve uitgaven hebben aanleiding gegeven tot ingrijpende veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel. De door politieke partijen en maatschappelijke organisaties ingenomen standpunten over eisen, uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van een stelsel van sociale zekerheid, die mede verantwoordelijk waren voor de natuurlijke expansiedrift van het stelsel, leidden er ook toe dat voor grootscheepse hervormingen weinig ruimte was; het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een hervormingsoperatie op onderdelen is concreet uitgewerkt veelal bescheiden.

Grote operaties in de sociale zekerheid

De in 1976 in de *Nota Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid* noodzakelijk geoordeelde bezuinigingen in de sociale zekerheid, de in *Bestek '81* (1978) voziene bezuinigingsdoelstelling en de in 1980, 1981 en 1982 uitgevoerde bezuinigingsoperaties hadden niet het effect dat de achtereenvolgende kabinetten er mee beoogden. Een structurele aanpak was vereist, gekenmerkt door herijking van uitkeringscriteria, uitkeringspercentages, prestatiepakketten, koppelingsmechanismen en organisatiestructuur en door uitbouw van het gelijke-behandelingsbeginsel. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW, de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de herziening van het stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid werden achtereenvolgens in 1981 en 1983 op de adviesrails gezet. Doordat de voor structurele wijzigingen noodzakelijke wetgeving aanzienlijk later tot stand kon worden gebracht dan bij de presentatie van de plannen voorzien was, zijn de bezuinigings- en ombuigingsdoelstellingen in de jaren 1983, 1984, 1985 en 1986, althans ten dele, vooruitlopend op de stelselherzieningsoperatie gerealiseerd door kortingen op daglonen, verlaging van uitkeringspercentages en het buiten werking stellen van wettelijke aanpassingsmechanismen.

Eind 1984 en begin 1985 is de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet gerealiseerd. Mannen en vrouwen die de 65-jarige leeftijd hebben bereikt ontvangen netto 50% van het netto minimumloon (is gelijk aan 50% van het voormalige AOW-pensioen voor gehuwden). Heeft de echtgenoot(e) die leeftijd niet bereikt dan wordt het pensioen aangevuld met een toeslag ten bedrage van eveneens 50% van het netto minimumloon. Ongehuwden ontvangen 70% van dat minimum. Per 1 april 1988 zal het recht op toeslag in principe – voor zover in het overgangsrecht niet anders geregeld – afhankelijk worden van het inkomen van de jongere huwelijkspartner.

In 1985 werd de gelijke behandeling van mannen en vrouwen wettelijk vastgelegd in de Wet Werkloosheidsvoorziening; ter compensatie van de hiermee naar raming gemoede kosten werd de WWV-uitkeringsduur voor jongeren verkort, vooruitlopend op de nieuwe Werkloosheidswet. Eveneens vooruitlopend op de stelselherziening werd in de WWV – naast het recht op een verlengde uitkering (70% loongerelateerd individueel uitkeringsrecht) voor degene die bij het bereiken van de maximale uitkeringsduur van twee jaren de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt – een tijdelijke regeling voor werknemers tussen 50 en 60 jaar ingevoerd. Deze behouden bij afloop van de normale uitkeringsduur recht op een uitkering van 70% van het minimumloon.

Van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid

bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid verschenen eind 1985 de wetsontwerpen:

- wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (afschaffing van de zogenaamde verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage);
- invoering van de Toeslagenwet (in plaats van minimum-uitkeringsgaranties in de WW, de ZW, de AAW, de WAO en de WAMIL voor uitkeringsgerechtigden die één of meer personen tot hun financiële last hebben);
- wijziging van de AOW (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten);
- wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden;
- invoering van de Wet inkomensvoorziening oudere (50+) en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers ('bescherming tegen de bijstand'), hierna afgekort als IOAW;
- invoering van de nieuwe Werkloosheidswet in plaats van de WW en de WWV; de nieuwe wet kent een recht op de loongerelateerde basisuitkering over maximaal een half jaar, een recht op de qua duur door arbeidsverleden en leeftijd bepaalde loongerelateerde verlengde uitkering en ten slotte een recht op de vervolguitering van 70% van het minimumloon; dit laatste recht wordt ook bepaald door het arbeidsverleden;
- deze reeks van wetten werd gevolgd door een notitie leefvormen en ten slotte door een ontwerp-invoeringswet waarin de overgang van de oude naar de nieuwe wetgeving is geregeld.

In 1986 werd het stelsel van ziektekostenverzekeringen gewijzigd door de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, de Wet inzake interne lastenverevening particuliere ziektekostenverzekeringbedrijf (i.v.m. verschil in leeftijdsopbouw van verzekerdenbestanden) en de Wet inzake medefinanciering oververteenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (ten laste van particuliere ziektekostenverzekeraars). Deze wetgeving loopt vooruit op een fundamentele herstructurering van het ziektekostenverzekeringstelsel in het algemeen. De eerstgenoemde wet geeft voorschriften over de toegang tot particuliere ziektekostenverzekeringen: acceptatieplicht, standaard verzekerd pakket, premiestelling, verbod op leeftijdstoelagen. Voorts voorziet deze wet in uitbreiding van de personele werkingsfeer van de verplichte ziekenfondsverzekering, opheffing van de vrijwillige en de bejaardenziekenfondsverzekeringen en continuïteit van de verzekeringsvorm bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Sociale zekerheid anno 1986

Na de stelselherziening staat voor de werkloosheidsverzekering (de nieuwe WW) en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (ZW, WAO/AAW, Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen) de loondervingsfunctie centraal, te weten, een loongerelateerd, geïndividualiseerd uitkeringsrecht. De arbeidsongeschikte of de werkloze heeft rechten en verplichtingen waarbij uitsluitend individuele kenmerken bepalend zijn en waarbij er geen verband bestaat met het al dan niet aanwezig zijn van een partner. De uitkeringshoogte is 70% van het loon tot ten hoogste het maximale dagloon. Arbeidsongeschikten ontvangen de uitkering zolang zij in strikte zin arbeidsongeschikt zijn tot het tijdstip waarop zij 65 jaar worden. Werklozen krijgen zo'n uitkering tijdelijk, afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden en de leeftijd, over een periode van een half tot 5 jaar; daarna ontvangen zij – mits voldaan is aan een eis met betrekking tot het arbeidsverleden – een geïndividualiseerde vervolguitering ter grootte

van 70% van het minimumloon voor de duur van een jaar. Resteert voor werklozen bij voortdurende werkloosheid ten slotte de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers krachtens de Algemene Bijstandswet: dat is een inkomens- en vermogensgetoetste minimumuitkering op verschillend niveau, al naar gelang de uitkering de minimale voorziening betreft voor een alleenstaande, een alleenstaande woningdeler, een één-oudergezin of een alleenverdiener in een gezinsverband.

De AAW voorziet ter zake van langdurige arbeidsongeschiktheid (ook weer in strikte zin) in een zélfstandig uitkeringsrecht voor mannen en vrouwen op basis van een aan het minimumloon gerelateerde uitkeringsgrondslag, mits aan een bepaalde entree-eis is voldaan (anders dan bij de AOW en AWW wordt inkomensderving bij de AAW niet verondersteld).

In zoverre de loondervingsfunctie in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen niet toereikend is om een minimumuitkering te bieden op het niveau van het relevante sociale minimum, voorziet de Toeslagenwet in een toeslag voor (bijna) alleenverdieners. De Toeslagenwet geldt niet voor echte alleenstaanden (als regel ontvangen zij bij ziekte en werkloosheid 70% van ten minste het minimumloon; dit is het relevante sociale minimum voor een echte alleenstaande). Het recht op toeslag wordt getoetst aan het inkomen van de rechthebbende én dat van zijn of haar partner. Oudere werklozen (57,5+) die aan de arbeidsverledeneis van de nieuwe WW voldoen houden recht op de vervolguitering (dit is een geïndividualiseerd uitkeringsrecht ad 70% van het minimum).

Oudere werklozen (50+) en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen hebben – voor zover zij niet als alleenstaande zijn te kwalificeren – na uitputting van hun nieuwe WW-rechten aanspraak op een uit de algemene middelen gefinancierde IOAW-uitkering. Het recht op uitkering wordt getoetst aan het inkomen van de rechthebbende en dat van zijn of haar partner; het wordt echter niet op eventueel aanwezig vermogen getoetst zoals in het bijstandsregime het geval is. Oudere werklozen (57,5+) die niet aan de arbeidsverledeneis van de nieuwe WW voldoen voor het recht op de vervolguitering, maar wél voldoen aan het recht op de loongerelateerde basisuitkering hebben recht op de IOAW-uitkering tot zij 65 jaar worden. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die voor hun gedeeltelijke werkloosheid geen rechten meer onttelen aan de werkloosheidswetgeving (WW, WWV, nWW) hebben recht op een IOAW-uitkering en blijven aldus buiten de bijstand.

In voorbereiding is nog een wetsvoorstel dat zelfstandigen dezelfde uitkeringsrechten toekent als werknemers in de IOAW (dus in geval van werkloosheid (50+) en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in de zin van de AAW).

Zoals gezegd is de AOW met ingang van 1985 zowel naar de premie- als naar de uitkeringskant aangepast aan het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In het kader van de stelselherzieningsoperatie is wetgeving ontwikkeld ter zake van de gelijkstelling van gehuwde en ongehuwde 'samenlevers' zowel voor de toepassing van de AOW als voor toepassing van de Algemene Bijstandswet. Over de definitie van 'samenlever' is het laatste woord nog niet gezegd („duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren en zich naar buiten gedragen als gehuwden" versus „bijdragen in de kosten van de gezamenlijke huishouding en in elkaars verzorging voorzien").

De Algemene Weduwen- en Wezenwet is in alle debatten en voorstellen over stelselherziening en -aanpassing geen belangrijk onderwerp geweest. Slechts voor zover deze wet discriminatie inhoudt tussen gehuwde en ongehuwde samenlevers en omdat de wet uitgaat van de man als kostwinner is zij recent in discussie gekomen. Er liggen geen concrete wijzigingsvoorstellen ter tafel. Voor kinderen tot 18 jaar die tot het huishouden van de verzekerde behoren en/of te wier aanzien aan bepaalde onderhoudd voorwaarden wordt voldaan bestaat recht op kinderbijslag ingevolge de AKW. Voor 18- tot 30-jarigen geldt per 1 oktober 1986 de Wet op de Studiefinanciering. Voor niet-studerende kinderen van 18 tot 27 jaar zonder eigen inkomen kan echter nog recht op kinderbijslag bestaan.

Sedert 1966 geldt de Ziekenfondswet als een natuerverzekering ter voorziening in de geneeskundige verzorging van verzekerden. Krachtens de AWBZ hebben verzekerden sedert 1968 aanspraak op verstrekkingen ten behoeve van hun geneeskundige behandeling, verpleging en verzorging in ruime zin. Na de groei van het pakket tot de jaren tachtig zijn recent op uiteenlopende wijzen grenzen gesteld aan het pakket door middel van wettelijke beperkingen, toelatingscriteria voor nieuwe verstrekkingen, eigen bijdragen e.d.

Als sluitstuk van dit stelsel van sociale zekerheid kan de Algemene Bijstandswet worden aangewezen. Deze voorziet in netto uitkeringen afgeleid van het minimumloon (50% voor samenlevers, 90% voor alleenstaande ouders, 70% voor alleenstaanden en 60% voor alleenstaande woningdelers). Voor in- en uitwonende jongeren (23-) gelden bijzondere normen. De bijstandsuitkering is een inkomens- en vermogensgetoetste uitkering.

Politieke partijen en de inhoud van de sociale zekerheid

In het bovenstaande is het stelsel geschetst zoals dat er uit zal zien na aanvaarding van de hiervoor opgesomde wetsontwerpen die na indiening bij de Tweede Kamer nog zijn gewijzigd. In essentie geeft deze wetgeving vorm aan bij het CDA en de VVD levende verlangens met betrekking tot de sociale zekerheid. Was in 1983 nog een structurele besparing voorzien van f. 6 mrd., met de herziening van het stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in april 1986 is die besparing beperkt tot ruim f. 3 mrd. Hierbij moet wel worden aangetekend, dat buiten de stelselherziening belangrijke besparingen waren bereikt, vooral door verlaging van uitkeringspercentages en het buiten werking stellen van wettelijke aanpassingsmechanismen.

Het is uitgesloten binnen het bestek van dit artikel de programma's van alle politieke partijen te bespreken. Ik beperk mij tot de drie grote partijen.

Voor zowel de PvdA als het CDA en de VVD staat verbetering van de werkgelegenheid centraal. Een fundamenteel probleem vormt de verenigbaarheid van het non-discriminatiebeginsel met de aanpassing van het sociale-zekerheidsstelsel aan veranderende arbeidsmarktverhoudingen. Het gezinsmodel waarop de sociale verzekeringen geënt waren (man verdient de kost, vrouw werkt niet buitenshuis) is niet langer adequaat te achten, maar kan toch niet geheel verlaten worden zolang vrouwen niet volstrekt gelijke kansen op de arbeidsmarkt hebben (óók ten aanzien van de verzorging van kinderen). De vanuit het non-discriminatiebeginsel ontwikkelde individualisering loopt met andere woorden sterk op de feitelijke situatie op de arbeidsmarkt vooruit. Zelfs al zouden de voor sociale zekerheid beschikbare middelen onbegrensd zijn, dan zou bij de feitelijke arbeidsmarktsituatie volstrekte individualisering van uitkeringsrechten tot onaanvaardbare verschillen in de inkomensverhoudingen leiden. Dat die middelen beperkt zijn maakt het probleem nog aanzienlijk gecompliceerder. In de overgang van het gezin naar het individu als model voor de maat van sociale zekerheid moet dan ook in de minimumvoorzieningsfunctie onderscheid gemaakt worden tussen globaal genomen alleenstaanden, samenlevers en alleenstaande ouders. Zodra zo'n onderscheid tot directe of indirecte verschillen in de behandeling van mannen en vrouwen zou leiden op bovengemiddeld niveau, is het rechtens ongeoorloofd. Een en ander levert een spanningsveld op waaruit slechts gecompliceerde regelgeving oplossingen kan bieden.

De PvdA ziet betaalde arbeid als een belangrijk verdelingsmechanisme voor inkomen en macht. Het sociale-zekerheidsstelsel moet toetreding tot de arbeidsmarkt en een zekere inkomenscontinuïteit bevorderen, bestaanszekerheid garanderen en bestaande economische zelfstandigheid respecteren. Volgens haar programma wenst de



Een uitkering of een baan?



(foto ANP)

PvdA koopkrachtreparatie van de minima, in zoverre deze zijn achtergebleven bij de algemene koopkrachtontwikkeling en herstel van de koppeling van de inkomensontwikkeling van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden (een gelijke stijging van inkomens in de markt- en collectieve sector). In een beleid, gericht op economisch herstel, volledige werkgelegenheid en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, moet volgens de PvdA gewerkt worden aan wederopbouw van de sociale zekerheid. Het programma verschilt op belangrijke punten van de sociale zekerheid 1986 zoals deze in de vorige paragraaf is geschetst:

- uitkeringspercentages van 75 bij loongerelateerde uitkeringen;
- terugdringing van de verdiscontering van verminderde gelegenheid tot verkrijgen van arbeid in het arbeidsongeschiktheidspercentage; dit in relatie met de invoering van de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers en verbetering van werkloosheidsaanspraken;
- verlenging van de individuele uitkeringsrechten op minimumniveau ten behoeve van langdurig werklozen;
- afschaffing van de woningdelersregeling;
- verder terugdringen van de betekenis van de Algemene Bijstandswet ten behoeve van individuele minimumgaranties (zonder inkomens- en/of vermogenstoets);
- integratie van de premieheffing AOW/AAW in loon- en inkomstenbelasting met één tariefstructuur en één inkomensbegrip;
- wijzigingen in de pensioenwetgeving (pensioenbreuk, weduwnaars- en partnerpensioen, flexibilisering pensioenleeftijd, geïndexeerd dienstjarenbeginsel als uitgangspunt);
- invoering van een volksverzekering tegen ziektekosten met een premieheffing naar draagkracht, waarvan de overheid de inning en de besteding regelt; bezuiniging op volksgezondheid van ongeveer f. 1 mrd.;
- verbetering van de fraudebestrijding; de opbrengst hiervan voor de belastingen en sociale zekerheid wordt geraamd op f. 2 à 4 mrd.;
- verhoging van de kinderbijslag; herstel van de koppeling aan het indexcijfer van de gezinsconsumptie.

De eerste vijf voorstellen vergen in de jaren 1987 - 1990 jaarlijks tenminste f. 1,25 mrd. Elders is erop gewezen, dat de volledige uitvoerbaarheid van het PvdA-programma in financieel-economisch opzicht geheel afhangt van de mate waarin men erin slaagt een sterke groei van de werkgelegenheid te bewerkstelligen: een ambitieus programma ten aanzien van arbeidsduurverkorting - met verplichte 'vrijwillige medewerking' van de sociale partners -, deeltijdarbeid, VUT en werkgelegenheidsplannen. Slaagt men

er niet in bij een jaarlijkse economische groei van 2%, een jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit van 1,75% en een jaarlijkse groei van de werkgelegenheid in de marktsector van 0,5% het werkloosheidscijfer per saldo met 225.000 te verlagen dan is de koppelingsdoelstelling van de PvdA niet te handhaven. In een aantal voorstellen kiest de PvdA uitdrukkelijk voor hernieuwde nivellering van inkomensverschillen (zoals integratie van de premieheffing van AOW/AAW in de loon- en inkomstenbelasting en invoering van een volksverzekering tegen ziektekosten). Ten opzichte van het CDA en de VVD zijn deze nivellering, de expliciete keuze voor herstel van koppelingsmechanismen en de keuze voor koopkrachtverbetering van de minima onderscheidend voor de PvdA. De gewenste terugdringing van vermogens- en inkomensstoetsen in het stelsel van sociale zekerheid, vergt mijns inziens dat verbetering van de werkgelegenheid vooral aan vrouwen ten goede komt. Wat de overige PvdA-punten inzake de inrichting en vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid betreft, zou ik willen stellen, dat het verschil met het stelsel van 1986 eerder gradueel dan principiële van aard is (in hoofdzaak een beetje méér). Ik teken hierbij nog wel aan, dat de opbrengst uit fraudebestrijding weinig realistisch geraamd lijkt, tenzij wat dat betreft op korte termijn zeer ingrijpende maatregelen genomen zouden worden.

Het CDA gaat ervan uit, dat de uitkeringsniveau's in de jaren 1986 - 1990 kunnen worden gewaarborgd. De sociale zekerheid dient mensen te activeren, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten en oneigenlijk gebruik en misbruik te beperken. Discriminerende bepalingen (met betrekking tot arbeidstijd en samenlevingsvorm) dienen te worden verwijderd en de rechtvaardigheid van toetredingscriteria dient te worden verhoogd. Het CDA wenst de koopkracht van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden te handhaven. Principiële veranderingen in de inhoud van de sociale zekerheid staat het CDA niet voor. Wanneer men er niet in slaagt een sterke groei van de werkgelegenheid te bewerkstelligen - een van de veronderstellingen van het CDA-programma is een werkgelegenheidsaanwinst met 200.000 arbeidsjaren - dan moet men of concessies doen op het bezuinigingsprogramma of de handhaving van koopkracht prijsgeven. Sterker nog, slechts onder ideale omstandigheden zullen marktsector en collectieve sector géén verschil in koopkrachtontwikkeling te zien geven. Verlaging van de belasting- en premiedruk (als middel tot koopkrachthandhaving) bedreigt het niveau van het financieringstekort. Hoe het CDA voorziet in de voor de realisatie van zijn programma vereiste uitbreiding van werkgelegenheid en bevrozing van de koopkracht in de marktsector, wordt niet duidelijk in dit

programma.

Behalve handhaving van koopkracht wenst het CDA voor de periode 1986 – 1990:

- aandacht voor de pensioenwetgeving (flexibele pensioenering, partnerpensioen, pensioenbreuk);
- herziening van de uitvoeringsorganisatie, accentuering van de verantwoordelijkheid sociale partners;
- handhaving van de kinderbijslag-systematiek;
- meer aandacht voor fraude (verzekerdienadministratie, bewijslastverschuiving);
- verbetering van de positie van gehandicapten (WAGW en WSW);
- ten aanzien van de ziektekostenverzekering een stapsgewijze ontwikkeling in de richting van een wettelijk verplichte verzekering tegen minder zware risico's (naast de AWBZ).

Inhoudelijk zijn vanuit het CDA geen principiële verschuivingen te verwachten in de periode 1986 – 1990. Indien het economische herstel voor sociale zekerheid meer ruimte geeft dan voor koopkrachthandhaving nodig is, kan bij voorbeeld worden bezien of uitkeringspercentages worden verhoogd dan wel of de vervolguitering van de nieuwe WW wordt verlengd. Het CDA geeft aan het laatste prioriteit. Een versterking van de werkloosheidsverzekering heeft bij het CDA dus de voorkeur boven het terugdringen van inkomens- en vermogenstoetsen in het algemeen.

De VVD doet geen concrete uitspraken over de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Wel valt te verwachten, dat bij uitvoering van het VVD-programma in de overheidssector 75.000 arbeidsplaatsen verloren gaan. De VVD wenst koopkrachthandhaving voor de jaren 1986 – 1990 met daling van belasting- en premiedruk als middel daartoe. De koppelingen volgens de Wet Aanpassingsmechanismen wijst de VVD van de hand. Het sociaal-minimumniveau dient via algemene lastenverlichting zo goed mogelijk gewaarborgd te blijven. Zo nodig wordt voor de echte minima gegrepen naar een aanvullende koopkrachttoeslag. Op langere termijn wenst de VVD een Algemene Inkomensdervingswet met volstrekt geïndividualiseerde uitkeringsrechten, zonder enige toets aan partnerinkomen of vermogen. Wat verzekeren boven het minimum aan uitkeringen wensen dienen zij individueel of groepsgewijs zelf te verzekeren. Deze voorziening is pas mogelijk wanneer de arbeidsmarkt volledig geëmancipeerd is: mannen vrouwen hebben op gelijke voorwaarden en met gelijkheid van kansen toegang tot de arbeidsmarkt en worden daar gelijk behandeld.

Voor de kortere termijn wenst de VVD:

- handhaving van het equivalentiebeginsel voor uitkeringen boven het minimum;
- versterking van het volumebeleid;
- handhaving van de inkomensafhankelijke kinderbijslag;
- verbetering van de pensioenwetgeving (flexibele pensioenering, pensioenbreuk, partnerpensioen en weduwnaarspensioen in de AWW; dit laatste zonder extra kosten);
- aanpassing op onderdelen van de ziektekostenverzekeringwetgeving.

De VVD wenst de voor 1988 voorziene inkomensafhankelijkheid van de AOW-toeslag voor een jongere partner ongedaan te maken; dit is onlangs bij de Kamerbehandeling van de operatie stelselherziening gebleken. Opvallend is een zekere contradictie in het VVD-programma. Enerzijds wordt gepleit voor een versterking van de verzekeringsgedachte in een stelsel waarin de loondervingsfunctie centraal staat, anderzijds wordt een ministelsel voorgesteld vanuit een minimumvoorzieningsfunctie (met of zonder een beperkte middelentoets). Ik verwijs naar mijn eerdere opmerkingen: dit VVD-voorstel is voorlopig een utopie. De verwijzing naar het volumebeleid komt mij weinig overtuigend voor, althans als middel om de hoog opgelopen kosten aanzienlijk terug te dringen.

Slot

Niet alle partijprogramma's zijn hier aan de orde geweest; zelfs zijn niet alle onderdelen met betrekking tot de sociale zekerheid uit de wél behandelde partijprogramma's besproken. Voorstellen over financieringsstelsels, over uitvoerings- en toezichtstelsels, over om- en bijscholing, over terugploegexperimenten en werken met behoud van uitkering, over remigratie van buitenlandse werknemers liet ik buiten beschouwing. Toch wil ik een enkele opmerking maken over de organisatie van de sociale zekerheid. Wat de samenstelling van bestaande adviesorganen van de Rijksoverheid betreft, stelt het CDA in zijn programma dat deze – zonder aan deskundigheidseisen van de leden afbreuk te doen – een weerspiegeling dient te zijn van de verscheidenheid in de bevolking. De eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties moet worden versterkt. De sociale partners moeten, aldus het CDA, zelf op terreinen als inkomensbeleid, herverdeling van arbeid en onderdelen van de sociale zekerheid in belangrijke mate het beleid bepalen. Dit standpunt wordt in belangrijke mate gedeeld door D'66, de PvdA en de VVD. D'66 gaat nog een stapje verder en wil dat uitkeringsgerechtigden een plaats krijgen in organen die adviseren of beslissen over uitkeringsrechten (zoals SER, bedrijfsverenigingen, RWW- en toetsingscommissies). Bij de totstandkoming of oprichting van regionale onafhankelijke instituties voor scholing moet aan werknemers- en werkgeversorganisaties ruime inspraak worden gegeven, aldus de PvdA. In de visie van de VVD past het dat de overheid zich inzet voor een goede communicatie met de sociale partners. In dit kader zal het vergroten van de eigen beleidsruimte van de sociale partners bij inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid en bij het arbeidsmarkt-, arbeidsvoorzienings- en arbeidsomstandighedenbeleid moeten worden nagestreefd. De uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid moet op voortvarende wijze worden gereorganiseerd en vereenvoudigd, terwijl het arbeidsvoorzieningsbeleid en het arbeidsmarktbeleid beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Naar de mening van het CDA moeten de regelingen van aan loon gerelateerde uitkeringen en het beheer van de betreffende fondsen worden overgeheveld naar de sociale partners. Over de uitkeringshoogte en de voorwaarden alsook over de loon gerelateerde premievaststelling beslist in deze visie de Sociale Verzekeringsraad. De SVR moet worden omgevormd tot een onafhankelijk beheersorgaan. Het CDA streeft naar aparte uitvoeringsorganen voor de werknemers- en volksverzekeringen en het arbeidsmarktbeleid.

Hoe zal het worden na 21 mei 1986? De stelselherzieningsoperatie zal pas na het aantreden van een nieuw kabinet in de Eerste Kamer worden behandeld. Dus of het stelsel ècht wordt zoals dat in dit artikel is geschetst, is niet geheel zeker. Voor de kabinetsformatie zal herstel van koppelmecanismen, indien de PvdA daaraan deelneemt, en in ieder geval handhaving van koopkracht van sociale zekerheidsuitkeringen een belangrijk onderwerp van onderhandelingen vormen. Aard en omvang van middelentoetsen (inkomen, vermogen, vrijlaten van drempelbedragen) voor de omvang van het recht op een sociale zekerheidsuitkering zullen voor elke coalitie onderwerp van gesprek zijn. De waardering van feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is daarbij van grote betekenis. Indien men de partijprogramma's mag geloven valt op het terrein van de kinderbijslag weinig of niets te verwachten, en op het terrein van pensioenwetgeving veel. Voor het overige reken ik er maar op, dat de sociale-zekerheidsregelingen op tal van punten om diverse redenen aanpassing en uitbreiding behoeven. De expansiedrift was kenmerkend voor de sociale zekerheid. Dat wordt in de toekomst mijns inziens niet anders.

E.P. de Jong