

100 17335

**26  
1985**

# Waarborgen voor zekerheid

Rapporten  
aan de Regering

Een nieuw stelsel van sociale  
zekerheid in hoofdlijnen

BIBLIOTHEEK L.N.

27 JUNI 1985

ONTV. TIJDSCHR. ADM.

# WVVR

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

**26  
1985**

Rapporten  
aan de Regering

# **Waarborgen voor zekerheid**

Een nieuw stelsel van sociale  
zekerheid in hoofdlijnen

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon (070) 614031  
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2  
2514 JN 's-Gravenhage



Aan de Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
de heer drs. R.F.M. Lubbers

Uw brief  
Onderwerp

Ons kenmerk

Datum

850257/Wvd/MN

22 mei 1985

Rapport nr. 26, Waarborgen voor zekerheid:  
een nieuw stelsel van sociale zekerheid  
in hoofdlijnen

Hierbij zenden wij u het rapport "Waarborgen voor zekerheid: een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen". In dit rapport wordt een stelsel van sociale zekerheid geschetst dat kan functioneren onder uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden en waar vanuit de huidige situatie naartoe kan worden gewerkt. De Raad hoopt hiermee bij te dragen aan een grondige bezinning over nieuwe vormen van sociale zekerheid.

Het rapport bevat geen uitgewerkte alternatieven voor de in behandeling zijnde wijzigingsvoorstellen, maar beoogt juist een kader te geven voor het proces van verandering dat met deze voorstellen op gang is gebracht.

In deel I van het rapport worden de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel uiteengezet. Dit gebeurt tegen de achtergrond van een analyse van knelpunten in het huidige stelsel, waarvan verslag wordt gedaan in deel II.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De wnd. voorzitter,

Prof.dr.ir. C.T. de Wit

De secretaris,

Dr. W. van Drimmelen

# INHOUDSOPGAVE

<b>SAMENVATTING</b>	7	5.2.4	Individualisering in het maatschappelijk krachtenveld	109
<b>DEEL I</b>		5.3	Opvattingen over berekenend gedrag, oneigenlijk gebruik en misbruik	112
1. <b>INLEIDING</b>	13	5.4	Concluderende beschouwing	116
1.1 Achtergrond en doel van dit rapport	13			
1.2 Terreinafbakening	15			
1.3 De opzet van het rapport	16			
2. <b>ACHTERGRONDEN EN HOOFDLIJNEN VAN EEN NIEUW STELSEL</b>	18	6. <b>ONTWIKKELINGEN IN DE INKOMENS-VERDELING</b>		118
2.1 Redenen voor een nieuw stelsel	18	6.1 Inleiding		118
2.1.1 De volume-ontwikkeling	18	6.2 De koopkrachtontwikkeling van individuele arbeidsinkomens		121
2.1.2 De koopkrachtontwikkeling van de sociale uitkeringen	23	6.3 De koopkrachtontwikkeling van sociale uitkeringen		125
2.1.3 De kostenontwikkeling	27	6.4 De koopkrachtontwikkeling van huishoudens		127
2.1.4 Individualisering	28	6.5 De problematiek van het sociale minimum		131
2.1.5 Knelpunten op de arbeidsmarkt	31	6.6 Concluderende beschouwing		132
2.1.6 De complexiteit van het stelsel	35			
2.2 Actuele ontwikkelingen betreffende stelselwijziging	36	7. <b>KNELPUNTEN OP DE ARBEIDSMARKT</b>		135
2.2.1 Het regeringsbeleid	36	7.1 Inleiding		135
2.2.2 Reacties op het regeringsbeleid	40	7.2 Het aanbod van arbeid		136
2.2.3 Nabeschouwing	45	7.2.1 Theorie en empirische toetsing		136
2.3 Twee bekende alternatieven	46	7.2.2 Arbeidsaanbod en sociale zekerheid in factoren ontbonden		137
2.4 Hoofdlijnen van een nieuw stelsel	49	7.3 De vraag naar arbeid		143
2.4.1 Inleiding	49	7.4 De informele arbeidsmarkt		149
2.4.2 Een geargumenteerde beschrijving	50	7.4.1 Inleiding		149
2.4.3 Een nadere motivering	60	7.4.2 De omvang van de informele sector		150
		7.4.3 Factoren die verschuivingen van de formele naar de informele sector beïnvloeden		153
<b>DEEL II</b>		7.4.4 Knelpunten		157
3. <b>HOOFDLIJNEN VAN HET HUIDIGE STELSEL</b>	69	7.4.5 Het werken met behoud van uitkering		158
3.1 Korte karakteristiek	69	7.5 Recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt		160
3.2 Ontwikkelingen en achtergronden	72	7.5.1 Inleiding		160
3.3 Het stelsel nader bezien	78	7.5.2 Arbeidsduurverkorting		160
3.3.1 Inleiding	78	7.5.3 Deeltijdarbeid		162
3.3.2 Werkingssfeer	78	7.5.4 Flexibilisering van arbeid		164
3.3.3 Prestaties	80	7.6 Concluderende beschouwing		166
3.3.4 Financiering	81			
3.3.5 Uitvoering en toezicht	83	8. <b>ECONOMISCHE GROEI, WERKGELEGENHEID EN INKOMENSOVERDRACHTEN</b>		168
3.3.6 Rechtsbescherming	85	8.1 Economische ontwikkeling en werkgelegenheid		168
3.3.7 Handhaving van het sociale-zekerheidsrecht	86	8.1.1 Een retrospectieve beschouwing		168
3.3.8 Enige andere voorzieningen	86	8.1.2 Een prospectieve beschouwing		173
		8.2 Inkomensoverdrachten en economische groei		179
4. <b>DEMOGRAFISCHE INVLOEDEN</b>	88	8.2.1 Inleiding		179
4.1 Inleiding	88	8.2.2 De categoriale inkomensverdeling		180
4.2 Ontwikkelingen per bevolkingscategorie	89	8.2.3 Gevolgen voor de besparingen		181
4.2.1 Bejaarden	89	8.2.4 Gevolgen voor de investeringen en de economische groei		182
4.2.2 Jongeren	91	8.3 Concluderende beschouwing		183
4.2.3 De potentiële beroepsbevolking	92			
4.3 Concluderende beschouwing	96			
		9. <b>DE BESTUURLIJK-JURIDISCHE COMPLEXITEIT VAN HET HUIDIGE STELSEL</b>		184
5. <b>INDIVIDUALISERING EN VERANDERING IN PRIMAIRE LEEFVORMEN</b>	98	9.1 Inleiding		184
5.1 Inleiding	98	9.2 Complexiteit en beleid		185
5.2 Veranderende primaire leefvormen en individualisering	99	9.3 Complexiteit en uitvoering		189
5.2.1 Veranderingen in de huishoudensstructuur	99	9.4 Complexiteit en de justitiabelen		192
5.2.2 Veranderingen in rolpatronen	104	9.5 Concluderende beschouwing		194
5.2.3 Primaire leefvormen in het huidige stelsel van sociale zekerheid	107			
		<b>BIJLAGE 1: Lijst van afkortingen in dit rapport</b>		195
		<b>BIJLAGE 2: Werkdocumenten</b>		197

## SAMENVATTING

### Doelstelling

Ons sterk uitgebouwde stelsel van sociale zekerheid kan in zijn werking niet los worden gezien van de maatschappelijke ontwikkelingen in hun geheel. Een analyse van samenhangen heeft de Raad tot de conclusie geleid dat het bestaande stelsel onvoldoende is toegesneden op het functioneren onder de uiteenlopende economische en maatschappelijke omstandigheden die zich in de komende decennia kunnen voordoen. Het stelsel is daarom aan een verdergaande herziening toe dan thans met het oog op de huidige problemen wordt ondernomen.

Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat het inkomen, de algemene ontwikkeling, de opleiding en de mondigheid van het merendeel van de burgers thans veel hoger zijn dan in de tijd waarin het huidige stelsel van sociale zekerheid gestalte kreeg. Daarom kan nu meer ruimte worden gelaten voor persoonlijk initiatief en keuzevrijheid. Het is echter ook zo dat perioden van economische crisis en herstel elkaar wel zullen blijven afwisselen, zodat de staat als risico-gemeenschap grenzen moet blijven stellen aan de persoonlijke keuzevrijheid van zijn burgers wat betreft het verzekeren van het risico van inkomensderving. Dit houdt in dat het veilig stellen van sociale-minimum-uitkeringen de belangrijkste functie moet zijn van de sociale zekerheid. Om dit te bereiken is een herbezinning nodig over de wijze waarop de overheid enerzijds gestalte geeft aan de onderlinge solidariteit en zich anderzijds verantwoordelijk acht voor de continuïteit in het inkomensdeel dat boven het sociale minimum uitgaat.

Er bestaat een nauwe relatie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Naast betaalde arbeid is sociale zekerheid een aanvullende bron van inkomenszekerheid, waarvan het belang in de loop van de tijd is gegroeid. Tussen deze twee bronnen van bestaanszekerheid manifesteert zich een toenemende spanning. Voor deze spanning moet een oplossing worden gezocht.

Het huidige stelsel is in de loop van de tijd ook uitermate complex en ondoorzichtig geworden voor zowel de uitvoerende instanties als de burgers. Hoewel de mogelijkheden tot vergaande vereenvoudiging niet moeten worden overschat, meent de Raad dat met inachtneming van de belangrijke functies die de sociale partners in ons bestel vervullen, toch wezenlijke stappen in deze richting kunnen worden gezet.

De problemen die zich voordoen bij de inmiddels door de regering in gang gezette operaties voor herziening van het huidige stelsel, hebben de Raad gestrekt in zijn overtuiging dat wijzigingen dienen te worden ondernomen in het kader van een verder reikend perspectief. Met dit rapport hoopt de Raad een grondige bezinning op gang te brengen over een stelsel dat tot ruim na de komende eeuwwisseling zal moeten kunnen functioneren.

### Problemen en knelpunten

Het bestaande stelsel is voltooid in een tijd waarin werd verondersteld dat volledige werkgelegenheid door overheidsbeleid kan worden gehandhaafd en het stelsel draagt hiervan ook de sporen. Deze opvatting is inmiddels achterhaald: perioden met volledige werkgelegenheid kunnen worden afgewisseld door perioden met werkloosheid van grote omvang. Hierop is het stelsel onvoldoende berekend. Bovendien is het beroep op de sociale zekerheid sterk toegenomen door maatschappelijke factoren die destijds niet konden worden voorzien, zoals de vergrijzing van de bevolking, de huishoudensverdunding, de toenemende beroepsdeelneming van gehuwde vrouwen en de groei van de arbeidsongeschiktheid. Door al deze factoren is de strakke band tussen arbeid

en sociale zekerheid minder vanzelfsprekend geworden en is het belang van het veilig stellen van de sociale-minimumuitkeringen meer op de voorgrond getreden.

De koopkracht van de minimumuitkeringen is sinds de totstandkoming van het stelsel aanzienlijk verbeterd. Mede als gevolg van het optrekken van het niveau van de minimumuitkeringen zijn de inkomensverschillen aan de voet aanzienlijk afgenomen. Samen met de voortdurende stijging van het beroep op de sociale zekerheid heeft dit ertoe geleid dat de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid sterk zijn gegroeid. Voor zover deze uitgaven worden afgewenteld op het kapitaalinkomen van bedrijven, kunnen hierdoor de investeringen en daarmee de werkgelegenheid in gevaar komen.

De sociale zekerheid wordt in belangrijke mate gefinancierd door heffingen op arbeid. Het hoge niveau van de uitgaven heeft geleid tot hoge arbeidskosten en tot een hoge marginale druk van inkomstenbelasting en sociale premies. Hierdoor zijn de relatieve prijzen van arbeidsintensieve goederen en diensten gestegen, zodat de vraag naar deze producten nadelig is beïnvloed en verschuiving van formele naar informele productie in de hand is gewerkt.

De flexibiliteit op de arbeidsmarkt schiet voelbaar te kort, onder meer als gevolg van de structuur van de sociale zekerheid, die nog sterk geënt is op de idee van één kostwinner per gezin met een volle-tijdbaan. Deze idee, die ook mede ten grondslag ligt aan het wettelijk minimumloon, sluit niet meer aan op de werkelijke situatie. In tal van huishoudens brengen beide partners een inkomen binnen.

Veel van het huidige stelsel werd vorm gegeven in een sociaal-cultureel klimaat dat aanzienlijk verschilde van het huidige. Het huwelijk met de man als kostwinner en de vrouw als verantwoordelijke voor de huishouding en de zorg voor de kinderen, vormde de dominante leefvorm. Nu werken echter veel gehuwde vrouwen buitenshuis en heeft de eertijds dominante leefvorm, zowel feitelijk als in de normatieve zin, veel aan betekenis verloren. Deze verschuivingen hebben de vraag actueel gemaakt in hoeverre voortaan in de sociale zekerheid moet worden uitgegaan van individuele rechten en plichten, ongeacht de sociale bindingen van het individu. Daarenboven zijn als gevolg van steeds verdere differentiatie, voortkomend uit een streven naar een zo groot mogelijke verdelende rechtvaardigheid en materiële gelijkheid, zowel de doorzichtigheid van het stelsel voor de burgers als de uitvoerbaarheid van de regelingen afgenomen.

De thans in behandeling zijnde stelselwijziging is in hoofdzaak gericht op het terugdringen van de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid. Daarnaast spelen ook aanpassing van het stelsel aan de derde EG-richtlijn inzake de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, en de positie van oudere langdurig werklozen een rol van betekenis. De problematiek van de hoge arbeidskosten, de gebrekkige flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de noodzakelijke vereenvoudiging van het stelsel, is tot nu toe echter onderbelicht gebleven.

Vooraf in de literatuur wordt reeds geruime tijd aandacht besteed aan een tweetal radicale alternatieven voor het bestaande stelsel, te weten de negatieve inkomstenbelasting en het basisinkomen. Een integrale vervanging van de huidige regelingen door een van beide alternatieven is in de Nederlandse omstandigheden niet aan te bevelen. Dit wil echter niet zeggen dat ze geen aantrekkelijke elementen bevatten die, zoals in het rapport blijkt, wel voor toepassing in aanmerking kunnen komen.

### **Het nieuwe stelsel in hoofdlijnen**

Rekening houdend met de overwegingen en knelpunten die hiervoor zijn samengevat, heeft de Raad de hoofdlijnen van een nieuw stelsel geformuleerd, dat uit vier met elkaar samenhangende elementen bestaat.

1. Een *gedeeltelijk basisinkomen* (gbi), waarop een ieder die rechtmatig in Nederland verblijft en een ieder die thans onder de sociale verzekeringen valt, recht heeft. Het gbi is volledig geïndividualiseerd en gelijkgesteld aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en een alleen-

staande. Dit was per 1 januari 1985 iets minder dan f450 per maand. Het wordt toegekend zonder dat hier de verplichting tegenover staat zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. De invoering van het gbi gaat gepaard met de afschaffing van het wettelijk minimumloon. Bejaarden, weduwen, vroeg gehandicapten en blijvend invaliden ontvangen een verhoogd gbi op het niveau van het sociale minimum (te vergelijken met de huidige AOW, AWW en AAW) en kinderen een verlaagd gbi (de huidige kinderbijslag). Op de wijze van financiering en uitbetaling wordt hieronder ingegaan.

2. Een *algemene inkomensdervingsverzekering* (aiv), voor alle werkenden – in aanvulling op het gbi –, die het risico van inkomensderving door ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid dekt tot aan het sociale minimum van een alleenstaande. Omdat het een aanvulling op het gbi betreft, is het door de aiv verzekerde inkomensdeel maximaal gelijk aan het verschil tussen het individuele sociale minimum en het gbi. De aiv is gebaseerd op het equivalentiebeginsel en de financiering geschiedt via premiebetaling door werknemers en werkgevers. Het uitkeringspercentage wordt gesteld op 100 procent van het verzekerde inkomensdeel. Wat betreft de uitkeringsduur is te denken aan de helft van het aantal jaren dat is gewerkt met een maximum van bijvoorbeeld zes jaar.
3. Een *algemene bijstand* (ab) als restvoorziening van de collectieve sociale zekerheid, die uit de algemene middelen wordt gevoed en in grote lijnen overeenkomt met de huidige Algemene Bijstandswet. Hier geldt een toets op het totale inkomen van de leefeenheid, waarbij echter de vermogenstoets wordt afgezwakt door de vrijstelling aanzienlijk te verhogen.
4. Een *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) met individueel toetredingsrecht, voor het onderbrengen van het risico van inkomensderving voor het bovenminimale inkomensdeel. Hierbij wordt geen volledige privatisering bepleit, maar een zodanige vormgeving dat de sociale partners bij de uitvoering betrokken zijn.

Het collectieve element komt in het nieuwe stelsel tot uitdrukking in het gbi en de ab; de aiv biedt een combinatie van het collectieve en het groeps-element; voor het individuele en groeps-element wordt ruimte gelaten in de sfeer van de bovenminimale uitkeringen van de viv. Het verschijnsel van overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt is onlosmakelijk verbonden met onze economische orde en daarom is het niet te verantwoorden om de sociale zekerheid beneden het niveau van het sociale minimum over te laten aan de persoonlijke keuzevrijheid. Wel is in dit stelsel het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid afgeschaft.

De band tussen arbeid en inkomen blijft in dit stelsel gehandhaafd. Met de invoering van een *gedeeltelijk basisinkomen* op de voorgestelde hoogte blijven voldoende prikkels bestaan om zich beschikbaar te stellen op de arbeidsmarkt, maar wordt terzelfder tijd bereikt dat voor werkenden de gewenste collectieve inkomensgarantie niet alleen via de arbeidsmarkt tot stand hoeft te komen. Door deze bodem in het inkomen wordt de flexibiliteit op de arbeidsmarkt bevorderd. Minder reguliere arbeidscontracten worden voor werknemers eerder aantrekkelijk, arbeidstijdverkorting wordt gestimuleerd en er kan gemakkelijker worden overgegaan op allerlei vormen van deeltijdarbeid. De invoering van het gbi gaat gepaard met het afschaffen van het wettelijk minimumloon. Hierdoor wordt uit de loonvorming het behoefte-element gelimineerd, dat door de toenemende pluriformiteit van de huishoudens op den duur toch niet is te handhaven. Ook hierdoor wordt de flexibiliteit op de arbeidsmarkt bevorderd.

Afhankelijk van de financiering en de uitvoering van het gbi kunnen bovendien in combinatie met overige elementen uit het stelsel nog de volgende doelstellingen worden bereikt: verlaging van de arbeidskosten, ontmoediging van betaalde informele activiteiten en vereenvoudiging van de structuur van de sociale uitkeringen.

De verlaging van de arbeidskosten wordt bereikt door een verlaging van de

bruto lonen in combinatie met een verbreding van de heffingsgrondslag voor de collectieve lasten. Bij invoering van het gbi wordt voor loontrekkenden het bruto loon zodanig verlaagd dat het nieuwe netto loon, vermeerderd met het gbi, gelijk is aan het vroegere netto loon. Het bedrag waarmee het bruto loon wordt verlaagd, wordt aangeduid als het gebruteerde gbi. Tegelijk moet de overheid zodanige collectieve heffingen invoeren dat de som van alle gebruteerde gbi's door haar wordt geïnd. Aan iedere loontrekkende moet immers het gbi worden uitbetaald om zijn of haar netto inkomen op peil te houden, terwijl het resterende bedrag onverkort nodig blijft voor de overige collectieve uitgaven. Om de beoogde relatieve daling van de arbeidskosten te bereiken, dient een andere heffingsgrondslag dan de loonsom te worden gekozen. Een verbreding van het belastinggebied tot dat van de vennootschapsbelasting, de toegevoegde waarde, de invoerrechten, de motorrijtuigenbelasting, de accijnzen en dergelijke, en/of het extra belasten van schaars geachte energiedragers en grondstoffen en van milieuvervuilende activiteiten, is daartoe geboden. Deze belastingen hebben alle als kenmerk dat de arbeidskosten er niet door worden verhoogd. Een groot verschil met loonkostensubsidies is dat de relatieve arbeidskostenverlaging niet voorbijgaat aan zelfstandigen en aan de overheid.

Door de arbeidskostenverlaging en de hierdoor veroorzaakte relatieve prijsdaling van arbeidsintensieve goederen en diensten, wordt de vraag naar informele arbeid in de desbetreffende sectoren teruggedrongen ten gunste van die naar formele arbeid. Uitbetaling van het gbi door de overheid leidt echter tot verhoging van de collectieve-lastendruk en dit stimuleert nu juist weer de informele economie. Deze verhoging van de collectieve-lastendruk treedt niet op wanneer het gbi voor werkenden door de bedrijven zelf wordt uitbetaald, die dan deze uitbetalingen verrekenen met het totaal van de af te dragen belastingen. Dit is een materieel verschil en niet alleen een boekhoudkundige kwestie, omdat de aantrekkingskracht van betaalde informele activiteiten hierdoor daadwerkelijk zal verminderen.

Het gbi wordt, deels in verhoogde vorm, ook uitbetaald als een bodeminkomen voor uitkeringsgerechtigden. Om de netto uitkeringen gelijk te houden, moeten dus de bruto uitkeringen evenals de bruto lonen met het gebruteerde gbi worden vermindert. De sociale premies worden hierdoor verlaagd en omdat het gbi wordt gefinancierd door belastingen die minder exclusief op de arbeid drukken, wordt ook hierdoor de factor arbeid relatief minder zwaar belast dan thans. Hier treedt geen uitbreiding van de collectieve uitgaven op omdat deze inkomens thans ook reeds tot de collectieve uitgaven behoren.

Het gbi wordt ook toegekend aan alle ingezetenen die momenteel geen eigen arbeidsinkomen of uitkering hebben. Indien men hierbij de bestaande netto-inkomensverdeling over de huishoudens niet wezenlijk wil aantasten, zijn, afhankelijk van de wijze van financiering die wordt gekozen, aanpassingen in de belastingsfeer noodzakelijk. Het gbi voor deze categorie leidt wel tot een verhoging van de collectieve lastendruk, maar een groot deel van de financieringsmiddelen kan worden gevonden in de afschaffing van de verplichte sociale zekerheid boven het sociale minimum en van de generieke kapitaalsubsidies, die zich immers moeilijk verdragen met de beoogde relatieve verlaging van arbeidskosten. Bovendien kan de belastingvrije voet van alleenverdieners worden verlaagd, omdat partners zonder eigen inkomen in het nieuwe stelsel ook een gbi ontvangen.

*De algemene inkomensdervingsverzekering (aiv)* is voor elke werkende, dus ook voor zelfstandigen en ambtenaren, verplicht en vormt een noodzakelijke aanvulling op het gbi wanneer het inkomen uit werk wegvalt. De aiv dekt de risico's van inkomensderving door ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid ten hoogste tot aan het niveau van het individuele sociale minimum en dan in aanvulling op het gbi. Aangezien de hoogte van het gbi gelijk is aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en een alleenstaande, beschikt een uitkeringsgerechtigde met een afhankelijke partner in dit nieuwe stelsel toch over een inkomen op het niveau van het sociale minimum van een echtpaar. Een van de meest hardnekkige problemen van het huidige stelsel, de



keuze tussen individualisering van uitkeringen of toepassing van het behoeftebeginsel, is hiermee van de baan voor de loondervingsverzekering. Er zijn geen toeslagen nodig om, ondanks de individualisering van de uitkeringen, toch in de minimumbehoefte van leefeenheden te voorzien.

Het collectief verzekeren van het werkloosheidsrisico van zelfstandigen brengt problemen met zich mee, maar hiervoor zijn oplossingen denkbaar. Omdat de aiv beperkt blijft tot het individuele sociale minimum zal de verleiding om het werkloosheidsrisico bewust te doen intreden veelal niet groot zijn.

De relatie tussen het laatstverdiende, verzekerde inkomen en de aiv-uitkering kan uit overwegingen van eenvoud en doorzichtigheid het best op 100 procent worden gesteld. Bij dit percentage zal een toename van het aantal aiv-uitkeringen nooit kunnen leiden tot een extra beroep op de algemene bijstand. Bij een lager percentage dan 100 kan het beroep op de ab wel sterk toenemen, namelijk door personen met een vroeger inkomen beneden het niveau van het maximaal verzekerde inkomen.

Om te voorkomen dat grote groepen werklozen en arbeidsongeschikten in de bijstand zullen belanden, wordt de uitkeringsduur van de aiv gelijk gesteld aan de helft van de periode waarover premie is betaald totdat de maximale uitkeringsduur van bijvoorbeeld zes jaar is bereikt. Zo wordt ook op redelijke wijze vorm gegeven aan de equivalentie tussen uitkering en premie. In vergelijking met de huidige situatie stuit verlenging van de uitkeringsduur financieel op minder bezwaren omdat de aiv alleen betrekking heeft op het verschil tussen het sociale minimum voor een alleenstaande en het gbi.

Voor werkenden wordt doorgaans met het gbi en het arbeidsloon ten minste het sociale minimum bereikt. Is men buiten het arbeidsproces terecht gekomen, dan wordt het sociale minimum bereikt door het gbi en de aiv. Hiermee is echter niet voor iedereen het sociale minimum verzekerd, zodat een *algemene bijstand* (ab) nodig blijft. Deze bijstand geldt voor een ieder die geen verhoogd gbi of geen partner met voldoende inkomen heeft, en wiens inkomsten uit werk of aiv onvoldoende zijn om het sociale minimum te bereiken.

De algemene bijstand is veel meer dan thans een restvoorziening omdat alle werkenden, dus ook alle zelfstandigen, in de aiv zijn opgenomen, en ook vanwege de duur van de aiv-uitkeringen en het uitkeringspercentage van 100. Voorts komen bejaarden, weduwen, vroeg gehandicapten en blijvend arbeidsongeschikten in aanmerking voor een verhoogd gbi. En omdat met het gbi het dilemma rond de differentiatie van het sociale minimum in de aiv is opgelost, wordt ook hierdoor het beroep op de bijstand verminderd. Bijzondere groepen in de ab blijven onder meer degenen die geen arbeidsverleden hebben kunnen opbouwen (schoolverlaters) en gescheiden vrouwen met jonge kinderen.

Wil men niet dat de vele afhankelijke partners een beroep doen op de bijstand om hun gbi aan te vullen tot het sociale minimum, dan is een middelentoets waarbij het inkomen van de verdienende partner wordt betrokken onvermijdelijk. Deze middelentoets richt zich in elk geval op het gbi en op het inkomen van de leefeenheid uit arbeid en uit de aiv. Het in de toets betrekken van (inkomen uit) vermogen kan in vergelijking met de huidige situatie beter worden afgezwakt omdat het wel een erg grote straf legt op vroegere spaarzaamheid. Dit geldt evenzo voor het betrekken van inkomen uit de viv in de middelentoets.

Het sociale minimum dat in het kader van de bijstand wordt gedefinieerd en dat tevens geldt voor de aiv, kan vanwege het mogelijk voorkomen van perioden met aanzienlijke werkloosheid, beter niet aan de loonontwikkeling maar aan het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking worden gekoppeld. Via de gelijkstelling van het gbi aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en een alleenstaande, werken veranderingen in het nationaal inkomen per hoofd door in alle inkomens. Op deze wijze wordt vooral in tijden van economische stagnatie de druk op het overheidsbudget en de aiv verlicht.

Het probleem van de armoedeval blijft zich bij de uitvoering van de bijstand voordoen omdat het praktisch onvermijdelijk is om verdiensten voor vrijwel 100 procent te korten op de bijstand. De bijstandsregeling blijft eveneens gepaard gaan met een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het gaat echter in dit stelsel van sociale zekerheid weer om een restvoorziening, zoals ook in de Algemene Bijstandswet oorspronkelijk was voorzien. Bij de uitvoering kan dan vertrouwd worden op de ambtenaren, die de ruimte moeten krijgen om te handelen op eigen gezag in goed overleg met de burger die zijn recht op bijstand tot gelding brengt.

De *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) is als aanvulling op de aiv eveneens gebaseerd op het beginsel van equivalentie tussen premie en uitkering. Het gaat om een verzekering zonder toetredingsdwang, zodat de betaling van viv-premie berust op vrijwilligheid en ten laste komt van het eigen besteedbare inkomen, net als bijvoorbeeld bij lijfrentepremies. Vooral wanneer werknemers verschillende voorkeuren gaan ontwikkelen ten aanzien van de omvang en de aard van de vrijwillige dekking, kan de premie moeilijk worden afgewenteld, hetgeen een opwaartse druk op de arbeidskosten wegneemt.

Er wordt uitdrukking gegeven aan het groeps-element door de sociale partners in de gelegenheid te stellen om aan de uitvoering deel te nemen en door de mogelijkheid om per cao afspraken te maken over de betrokkenheid van de bedrijven. De overheid beperkt haar bemoeienis tot het stellen van voorwaarden waaraan particuliere en onderlinge verzekeringen moeten voldoen en tot het geven van belastingfaciliteiten. Voor instellingen die vrijwillige inkomensdervingsverzekeringen aanbieden, moet een verbod gelden op premie-differentiatie op basis van verschillen in risico, alsmede een acceptatieplicht. Door dit soort regelgeving kunnen zowel de individuele toetredingsvrijheid als de solidariteit van lage risico's met hoge risico's worden gewaarborgd. Er bestaan dus uitvoeringsmogelijkheden voor de viv, die niet neerkomen op een volledige privatisering van de bovenminimale verzekeringen, maar evenmin op een collectivisering. De sociale partners vervullen hierbij een onmisbare rol.

# Deel I

## 1. INLEIDING

### 1.1 Achtergrond en doel van dit rapport

Een uitvoerige bestudering van het huidige stelsel van sociale zekerheid en van de wijze waarop dit functioneert, heeft de Raad ervan overtuigd dat een diepgaande bezinning op de toekomst ervan thans noodzakelijk is. Hieraan beoogt dit rapport een bijdrage te leveren. Een kritische, doch constructieve blik is vereist op hetgeen in bijna een eeuw is opgebouwd, want vooral de laatste decennia hebben zich zulke ingrijpende maatschappelijke veranderingen voltrokken dat het stelsel zal moeten worden aangepast, op straffe van het verlies van zijn wezenlijke functies. De veranderingen manifesteren zich zowel op sociaal-cultureel als op economisch gebied. Te denken valt in dit verband aan het toegenomen streven naar economische zelfstandigheid, aan het veelvormiger worden van samenlevingsverbanden en aan het steeds stijgende opleidingsniveau van de bevolking. Ontwikkelingen die hierbij ook van belang zijn, zijn de groeiende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces en de toename van het verschijnsel deeltijdarbeid.

Een analyse van samenhangen heeft de Raad tot de conclusie geleid dat het bestaande stelsel onvoldoende is toegesneden op uiteenlopende sociaal-economische en sociaal-culturele omstandigheden. Zo werkt thans de strakke band tussen sociale zekerheid en arbeid ten nadele van arbeidsintensieve bedrijven en bevordert hij produktie in de informele sector. De hoge overdrachtsuitgaven beïnvloeden de investeringen en daarmee de werkgelegenheid nadelig. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt belemmerd door het uitgangspunt van één kostwinner per gezin in een situatie die zich kenmerkt door voortgaande differentiatie in leefvormen. Dit zijn veelal onbedoelde gevolgen die niet door partiële maatregelen, doch slechts door een fundamentele herziening van het stelsel kunnen worden tegengegaan. Ten gunste van zo een herziening pleit voorts dat het inkomen, de algemene ontwikkeling en daarmee de mondigheid van het merendeel der burgers thans zoveel hoger liggen dan in de begintijd van de sociale zekerheid, hetgeen de deur opent naar meer ruimte voor persoonlijk initiatief en meer vrijheid van keuze.

Perioden van economische crisis en van herstel zullen elkaar ook in de toekomst wel blijven afwisselen. Dit houdt in dat de staat als risicogemeenschap toch grenzen moet blijven stellen aan de keuzevrijheid van zijn burgers. Het veilig stellen van de positie van de laagstbetaalden dient derhalve de belangrijkste functie te zijn van de sociale zekerheid. Bij zijn gedachtenvorming heeft de Raad zich uitdrukkelijk laten leiden door dit uitgangspunt. Bij elke herziening van het stelsel zal de aandacht vooral moeten zijn gericht op de groepen in onze samenleving die zonder dit stelsel beneden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaansminimum zouden terechtkomen. Dit klemt te meer omdat al sinds enige jaren sprake is van een groeiende concurrentie tussen deze bevolkingsgroepen en de rest van de samenleving, met inbegrip van degenen die een uitkering boven het sociale-minimumniveau genieten. Deze concurrentie heeft zich wel heel nadrukkelijk gemanifesteerd in de achter ons liggende bezuinigingsronden van de overheid, waarbij de solidariteit met de laagste inkomensstrekkers zozeer onder druk is komen te staan dat de positie van de 'echte minima' via ad hoc-toeslagen weer enigszins moest worden rechtgetrokken.

Het uitgangspunt dat het veilig stellen van de laagstbetaalden de belangrijkste functie is van de sociale zekerheid, noopt tot een herbezinning op de wijze waarop de overheid enerzijds gestalte geeft aan de onderlinge solidariteit en anderzijds zich verantwoordelijk acht voor de continuïteit van de inkomens die boven het sociale minimum uitgaan. Voor het waarborgen van de onderlinge solidariteit zal de overheid oplossingen moeten vinden die ook in tijden

van crisis betaalbaar zijn en waarvan de uitvoering de economie en de arbeidsmarkt zo min mogelijk frustreert. Aan haar verantwoordelijkheid voor de bovenminimale uitkeringen dient niet hetzelfde grote gewicht te worden toegekend als aan het waarborgen van de sociale minima. Een ontvlechting van beide groepen inkomensoverdrachten, die thans op vrijwel gelijke wijze als collectieve last worden beschouwd, is thans mogelijk en gewenst geworden als gevolg van de eerdergenoemde veranderingen in de samenleving. Dit betekent dat voor de bovenminimale uitkeringen de ruilrechtvaardigheid zal moeten worden gehanteerd, die in het equivalentiebeginsel tot uitdrukking komt. Dit betekent ook dat niet langer de samenleving als geheel, maar het individu zelf, of groepen individuen, primair verantwoordelijk zullen moeten zijn voor het aangaan van verplichtingen die, zo nodig, aanspraak geven op een uitkering boven het sociale minimum.

De verhouding tussen overheid, sociale partners en burgers, als premiebetalers en als uitkeringsgerechtigden, dient in een nieuw stelsel zorgvuldig te worden bepaald. De huidige beheers- en uitvoeringsstructuur bevat waardevolle elementen en daarnaast beschouwen velen ook de grote mate van betrokkenheid van de sociale partners als een belangrijke verworvenheid. Voorts hechten de politieke hoofdstromingen in ons land groot gewicht aan een wettelijk verankerd zekerheidsstelsel om armoede - naar Nederlandse maatstaven gemeten - te voorkomen. Hierbij dient echter wel te worden bedacht dat de belangrijkste fundamenten van het sociale zekerheidsstelsel in Nederland al voor de Tweede Wereldoorlog werden gelegd. Nadien is het stelsel steeds verder uitgebreid, met als gevolg dat nu een zeer groot aantal maatschappelijke risico's financieel wordt gedekt. Hiermee is ook de kring van personen die een beroep kunnen doen op sociale-zekerheidsregelingen veel groter geworden. Vrijwel elke Nederlander heeft ermee te maken, of het nu is als betaler van belastingen en sociale premies dan wel als ontvanger van een uitkering. Voor menigeen vormt de sociale zekerheid als inkomensbron een laatste toevlucht.

Doordat een zo sterk uitgebouwd stelsel van inkomensoverdrachten diep doordringt in het maatschappelijk leven, heeft het een grote hoeveelheid wetten en regelingen voortgebracht: rechten, plichten en de hierbij geldende procedures kunnen nu eenmaal niet zonder een hechte juridische verankering. Het stelsel beïnvloedt derhalve niet alleen het functioneren van de samenleving, maar omgekeerd hebben belangrijke sociale, economische en bestuurlijke ontwikkelingen ook gevolgen voor de werking van het stelsel. Dit betekent op zich zelf al dat het van tijd tot tijd grondig zal moeten worden aangepast. Dan blijkt hoezeer elk stelsel van sociale zekerheid, dus ook het huidige, het produkt is van zijn omgeving, dat wil zeggen in zijn uitwerking tijd- en plaatsgebonden is. Dit wordt wel eens gemakkelijk vergeten.

Elk stelsel van sociale zekerheid dient de verwezenlijking van doelstellingen op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld op sociaal-economisch terrein, niet te zeer in de weg te staan. Of dit daadwerkelijk lukt, hangt vooral af van de wil van alle betrokkenen. Waar convergentie wordt verondersteld, maar niet gezocht of gevonden, zullen zich grote haperingen voordoen bij de toepassing van welk stelsel dan ook.

Overigens is het eigenlijk minder juist wanneer hier, in aansluiting op het spraakgebruik, voor het bestaande geheel van sociale-zekerheidsregelingen, de term 'het stelsel van sociale zekerheid' wordt gebruikt. Het geheel ontbeert twee kenmerken die het tot een echt 'stelsel' zouden maken, namelijk eenheid en samenhang. Dit is niet verwonderlijk omdat de regelingen niet als een samenhangend geheel zijn ontworpen. Zij hebben elk hun eigen achtergronden en wordingsgeschiedenis. In de hedendaagse praktijk echter hangen deze regelingen in velerlei opzicht samen, vaak op onvoorziene wijze, reden waarom hier toch de term 'stelsel' wordt gehandhaafd.

De voorstellen die de Raad in dit rapport presenteert, zullen ongetwijfeld worden vergeleken met de recente regeringsplannen voor stelselwijziging. Het huidige regeringsbeleid is echter vooral gericht op beperking van de collectieve

uitgaven voor sociale zekerheid. Hiernaast spelen ook aanpassingen van het stelsel aan de derde EG-richtlijn en de positie van de oudere langdurig werkloze een rol. Vooral het bezuinigingsbeleid ontmoet veel kritiek van degenen die de verworvenheden in de sociale zekerheid willen behouden. Zij pleiten voor een ander bezuinigingsbeleid, dat de sociale zekerheid zoveel mogelijk ontziet. Met het oog op de toekomst kan de discussie echter niet hiertoe beperkt blijven. Daarvoor is de wisselwerking tussen sociale zekerheid en het economisch en maatschappelijk bestel te groot. Het stelsel kan niet langer worden beschouwd als een min of meer gesloten systeem, een feit waarvan men zich bij de vernieuwing ervan terdege rekenschap moet geven.

Met dit rapport hoopt de Raad een weg aan te geven voor stelselherziening op lange termijn. Het gaat om een schets in hoofdlijnen, en dus uitdrukkelijk niet om een blauwdruk ten behoeve van het beleid. Vooralsnog is de richting waarin een nieuw stelsel wordt ontwikkeld belangrijker dan een gedetailleerde uitwerking van alle onderdelen. Alleen waar de hoofdlijnen van het stelsel en de concrete uitwerking van regelingen elkaar dicht naderen, treedt dit rapport meer in details. Dit betekent dat op tal van andere onderdelen nog veel studie en voorbereiding nodig zijn alvorens met de invoering van een stelsel zoals hier geschetst, kan worden begonnen. Het gaat hier, anders gezegd, niet zozeer om concrete, partiële maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingevoerd, maar veeleer om fundamentele stappen die in komende kabinetsperiodes zouden moeten worden gezet. Met de publikatie van zijn denkbeelden in deze vorm wil de Raad vooral een grondige bezinning op gang brengen over een nieuwe opvatting over de doeleinden en inrichting van de sociale zekerheid, een opvatting die tot ruim na de komende eeuwwisseling zijn nut zal moeten kunnen bewijzen. Voor zo een bezinning is het nu hoog tijd, te meer omdat zich ook op Europees niveau in de komende vijftien jaar diepgaande veranderingen in de sociale zekerheid zullen kunnen voltrekken. Wellicht zal dit rapport ook bij de voorbereiding daarvan van dienst kunnen zijn.

Ten slotte valt te verwachten dat, na de vele aanpassingen gedurende de laatste jaren en de veranderingen die de regering nog in petto heeft, bij velen behoefte bestaat aan rust op het terrein van de sociale zekerheid. Hier geldt echter dat van absolute rust geen sprake kan zijn, omdat, zoals gezegd, economische en sociale ontwikkelingen tot fundamentele veranderingen nopen die verder reiken dan de huidige stelselwijziging.

## 1.2 Terreinafbakening

Het stelsel van sociale zekerheid vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel der maatschappelijke inkomensoverdrachten. Onder dit laatste begrip wordt het geheel van collectieve regelingen verstaan op basis waarvan gelden, afkomstig van sociale premie- en belastingheffing, binnen de samenleving worden herverdeeld. Maatschappelijke inkomensoverdrachten vervullen een drietal functies:

- een *waarborgfunctie*, waarmee het vrij besteedbaar inkomen van personen en/of huishoudens wordt gegarandeerd tot een bepaald niveau. Dit niveau kan het sociale minimum zijn, maar het kan daar ook bovenuit gaan; voorbeelden zijn de loondervingsregelingen, de kinderbijslag en de periodieke bijstandsregelingen;
- een *presterende functie*, waarmee bepaalde goederen en diensten voor individueel gebruik beschikbaar worden gesteld omdat het marktmechanisme daarin niet of onvoldoende doeltreffend voorziet; voorbeelden zijn de ziektekostenregelingen en de individuele huursubsidie;
- een *sturende functie*, waarmee maatschappelijke of economische ontwikkelingen gericht kunnen worden beïnvloed; een voorbeeld hiervan vormen bepaalde steunregelingen voor het bedrijfsleven. Overigens kan ook worden gestuurd met regelingen die primair een waarborg- of een presterende functie hebben.

In de huidige politieke en maatschappelijke discussies over de noodzaak van een herziening van de sociale zekerheid is het accent gaandeweg komen liggen op de regelingen met een waarborgfunctie. Onlangs is die discussie in

een stroomversnelling geraakt, omdat juist bij dit type regelingen belangrijke veranderingen op stapel staan. Daarom heeft de Raad besloten zich in dit rapport te beperken tot het doen van voorstellen tot herziening van het stelsel van inkomensoverdrachten met een waarborgfunctie. In beginsel wordt dus niet ingegaan op inkomensoverdrachten met een presterende of een sturende functie. Dit betekent dat de volgende wetten en regelingen hier centraal staan:

- de Algemene Ouderdomswet (AOW)
- de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)
- de Algemene Kinderbijslagwet (AKW)
- de Werkloosheidswet (WW)
- de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)
- de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW)
- de Wet op de arbeidongeschiktheidsverzekering (WAO)
- de Algemene Arbeidongeschiktheidswet (AAW)
- de Ziektewet (ZW)
- de Algemene Bijstandswet (ABW).
- de wetten tot verlening van een eenmalige uitkering.

De AAW en de ABW voorzien niet alleen in vrij besteedbare inkomensoverdrachten, maar kennen tevens bepalingen voor specifieke voorzieningen. Hieraan wordt, uitzonderingen daargelaten, in dit rapport niet afzonderlijk aandacht besteed, omdat deze buiten de hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel vallen. Tot de regelingen met een waarborgfunctie behoren ook nog de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR). Deze blijven hier buiten beschouwing omdat zij, gezien het specifieke karakter van hun doelstellingen, te zeer zouden nopen tot verfijningen van het hier in hoofdlijnen te schetsen ontwerp.

De uitkeringen van pensioenfondsen en van levensverzekeringsmaatschappijen vinden buiten de collectieve sector plaats en worden daarom evenmin behandeld. Dit geldt ook voor bovenwettelijke uitkeringen en voor regelingen voor vervroegde uittreding (VUT). Waar nodig zal wel worden gewezen op samenhangen tussen deze uitkeringen en de sociale uitkeringen.

Zoals zal blijken, hangt het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten, en dus ook het stelsel van sociale zekerheid, nauw samen met het belastingstelsel. Een uitputtende analyse van beide stelsels in hun onderlinge samenhang zou echter te omvangrijk worden. Daarom volstaat de Raad in dit rapport met het aangeven van enige belangrijke gevolgen die het nieuwe stelsel van sociale zekerheid kan hebben voor het belastingstelsel.

### 1.3 De opzet van het rapport

Tegen de in het voorgaande geschetste achtergrond heeft de Raad zich de centrale vraag gesteld hoe in de toekomst vorm kan worden gegeven aan de waarborgfunctie, onder handhaving van belangrijke verworvenheden uit het verleden. Bij de ontwikkeling van de hoofdlijnen van een nieuw stelsel is de Raad als volgt te werk gegaan. Begonnen is met een analyse van de knelpunten in het huidige stelsel en vervolgens is onderzocht in hoeverre die knelpunten voortvloeien uit de aard van dit stelsel. Zoals te verwachten viel, bleek dit geen eenvoudige zaak, juist omdat diverse maatschappelijke ontwikkelingen, die als zodanig los staan van het stelsel, het functioneren hiervan beïnvloeden. Er blijkt sprake te zijn van een gecompliceerd krachtenspel, waarbij de sociale zekerheidsregelingen soms een centrale rol spelen, en soms ook een minder centrale. Het zou irrealistisch zijn te verwachten dat alle gesignaleerde knelpunten louter door een herziening van het stelsel zullen verdwijnen. Hiervoor is meer nodig, doch een onderzoek naar alle mogelijke en gewenste maatregelen valt buiten het bestek van dit rapport. Om deze reden zullen maatregelen buiten de directe sfeer van de sociale zekerheid, alleen aan de orde komen voor zover zij het functioneren van het voorgestelde stelsel doorslaggevend beïnvloeden.

De volgende stap in het onderzoek heeft bestaan uit een analyse van de belangrijkste alternatieven voor het stelsel van sociale zekerheid die tot dusverre in discussie zijn gebracht. Deze zijn vooral gezien in het licht van hun mogelijke bijdrage aan de oplossing van de eerder genoemde knelpunten.

Hierbij bleek dat elk van de onderzochte alternatieven nog zoveel gebreken vertoont dat de Raad het gerechtvaardigd heeft geacht een ander, nieuw perspectief te ontwikkelen.

Dit perspectief wordt beschreven en gemotiveerd in hoofdstuk 2 van dit rapport, dat ook los van de overige hoofdstukken kan worden gelezen en dat het centrale deel van dit rapport vormt. Voorafgaand aan de in paragraaf 2.4 ontwikkelde voorstellen van de Raad, bevat dit hoofdstuk een beschrijving van de voornaamste argumenten voor een nieuw stelsel, die in de daaropvolgende hoofdstukken nader zijn uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen van het huidige stelsel, waarbij de Raad zich opnieuw heeft beperkt tot regelingen met een waarborgfunctie. In de hoofdstukken 4 tot en met 9 worden de belangrijkste knelpunten van het huidige stelsel geanalyseerd. Hoofdstuk 4 beschrijft de demografische ontwikkelingen voor zover die van belang zijn voor het functioneren van de sociale zekerheid. In hoofdstuk 5 staat de toenemende diversiteit van leefvormen in onze samenleving centraal en wordt ingegaan op de hiermee verband houdende discussie over individualisering van de sociale zekerheid. Hoofdstuk 6 bevat een analyse van de effecten van de sociale zekerheidsregelingen op de inkomensverdeling. Hoofdstuk 7 analyseert de samenhang tussen het stelsel van sociale zekerheid en het functioneren van de arbeidsmarkt, terwijl in hoofdstuk 8 de wisselwerking tussen het stelsel en de ontwikkeling van de economie is onderzocht. In hoofdstuk 9, ten slotte, wordt beschreven hoezeer de bestuurlijk-juridische complexiteit van het huidige stelsel tot uitvoeringsproblemen leidt.

Elk van deze hoofdstukken bevat veel gegevens en beschouwingen die volgens de Raad onmisbaar zijn voor een verdieping en verbreding van de discussie over het zoeken naar nieuwe vormen van sociale zekerheid.



## 2. ACHTERGRONDEN EN HOOFDLIJNEN VAN EEN NIEUW STELSEL \*

De eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk bevatten een beknopte uiteenzetting van de economische, sociale en uitvoeringstechnische problemen die zich met betrekking tot het stelsel van sociale zekerheid hebben voorgedaan. Ook wordt ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen waarmee rekening moet worden gehouden bij fundamentele veranderingen in het stelsel, op bestaande wijzigingsvoorstellen en op verdergaande alternatieven. Rekening houdend met deze knelpunten en overwegingen, worden vervolgens in paragraaf 2.4 de hoofdlijnen geschetst van een stelsel van sociale zekerheid dat kan functioneren onder uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden, en waarnaar kan worden toegewerkt vanuit de huidige situatie.

### 2.1 Redenen voor een nieuw stelsel

#### 2.1.1 De volume-ontwikkeling

De ontwikkeling van het aantal personen dat een beroep doet op de regelingen met een waarborgfunctie kan worden afgeleid uit tabel 2.1. Daaruit blijkt dat sinds 1960 sprake is van een voortdurende stijging.

Tabel 2.1 Volume-ontwikkeling bij inkomensoverdrachten met een waarborgfunctie, 1960-1984 (x 1000 personen)

categorie	1960	1970	1980	1981	1982 <sup>a)</sup>	1983	1984 <sup>b)</sup>
AOW/AWW	915	1203	1494	1519	1542	1561	1577
Ziektewet <sup>c)</sup>	92	204	268	253	240	230	227
arbeidsongeschiktheid <sup>d)</sup>	158	287	663	690	711	728	744
werkloosheid <sup>e)</sup>	22	59	239	359	509	619	668
bijstand <sup>f)</sup>	40	98	125	130	141	148	157
<b>totaal</b>	<b>1226</b>	<b>1850</b>	<b>2789</b>	<b>2950</b>	<b>3141</b>	<b>3286</b>	<b>3373</b>

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2, blz. 14.

a) voorlopige cijfers

b) ramingen

c) aantal uitkeringsdagen gedeeld door 261

d) Invaliditeitswet, Ongevallenwetten, WAO en AAW

e) WW, WWV en RWW

f) Armenwet, bijstandsregelingen (excl. RWW en personen voor wie de bijstand een aanvulling vormt op een andere sociale uitkering)

Vooraf de sterke stijging van het totale aantal uitkeringsgerechtigden heeft ertoe geleid dat het aantal werkenden per uitkeringsgerechtigde in de loop van de tijd fors is gedaald, van 3,4 in 1960 tot 1,3 in 1984<sup>1</sup>. Aan deze ontwikkeling liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

\* In een vroeg stadium zijn aan de volgende personen preadviezen gevraagd bij een voorlopige versie van de in dit hoofdstuk ontwikkelde gedachten: prof.dr. W. Albeda, drs. E.A. Bolhuis, drs. M. Bruyn-Hundt, drs. H. Emanuel, prof. mr. W.J.P.M. Fase, dr. C. de Galan, prof.dr. R.H. Haveman, mr. C.A. de Kam, mr. W.M. Levelt-Overmars, prof. dr. C.K.F. Nieuwenburg, A.P.A. Riemen, dr. L.G.M. Stevens, drs. M.O.F.M. van den Tillaart, prof. dr. G.M.J. Veldkamp, dr.ir. G.J. Weeda. De Raad is deze preadviseurs zeer erkentelijk voor hun commentaar, dat heeft bijgedragen aan een grondige herziening van voorgenoemde voorlopige versie.

<sup>1</sup> Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2, blz. 16.

## Werkgelegenheid

De ontwikkeling van de werkgelegenheid en van het aantal personen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt bepaalt de werkloosheid, en speelt daarmee een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het beroep op de sociale zekerheid. Vooral in de jaren tachtig is de geregistreerde werkloosheid sterk gestegen, zoals te zien is in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Geregistreerde werkloosheid naar geslacht, 1980-1984 (jaargemiddelden)

	aantal personen (x 1000)					aandeel in de afhankelijke beroepsbevolking (in %)				
	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>a)</sup>	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>a)</sup>
mannen	208,8	320,1	445,9	549,9	563	6,5	9,8	13,6	16,4	16,7
vrouwen	116,5	159,7	208,6	250,7	267	9,8	12,8	16,0	18,6	18,9
totaal	325,4	479,8	654,6	800,6	830	7,4	10,7	14,3	17,0	17,3

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 8.

a) raming

In deze cijfers is geen rekening gehouden met de zogenoemde verborgen werkloosheid: de personen die wel een baan zoeken, maar zich niet officieel als werkzoekende hebben ingeschreven. Onder de werklozen is het aandeel van de langdurig werklozen de laatste jaren sterk toegenomen, zoals blijkt uit tabel 2.3. De toekomstige ontwikkeling van de werkloosheid valt moeilijk te voorspellen, vooral omdat onzeker is welke omvang de produktie en de arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren van onze economie zullen gaan aannemen.

Tabel 2.3 Werklozen met een gerealiseerde duur van inschrijving van 12 of meer maanden, naar geslacht, 1981-1984 (jaargemiddelden)

	aantal personen (x 1000)				aandeel in de totale werkloosheid (in %)			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
mannen	56,8	118,1	247,3	304,2	22	31	45	53
vrouwen	28,8	51,2	104,9	128,2	23	31	42	49
totaal	85,6	169,3	352,2	432,5	22	31	44	52

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 60.

Als gevolg van de hoge geboortecijfers vanaf de Tweede Wereldoorlog tot het midden van de jaren zestig en door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen, moet voorlopig nog worden gerekend met een aanzienlijke groei van het arbeidsaanbod (zie verder hoofdstuk 4). Deze groei wordt echter weer afgeremd doordat jongeren langer onderwijs volgen en doordat op ruime schaal van VUT-regelingen gebruik wordt gemaakt. Door de lage geboortecijfers sinds het midden van de jaren zestig, is te verwachten dat de groei van het arbeidsaanbod in de loop van de jaren negentig zal afnemen.

Ramingen van de verwachte omvang van de werkloosheid worden extra bemoeilijkt doordat op het gebied van de arbeidsduur in de toekomst niet onaanzienlijke verschuivingen kunnen gaan optreden. De hoge werkloosheidscijfers hebben de belangstelling voor arbeidsduurverkorting in het alge-

meen en voor deeltijdarbeid in het bijzonder, sterk doen toenemen (zie verder par. 7.5). Daarbij komt nog dat arbeidsduurverkorting weer van invloed kan zijn op het arbeidsaanbod. Vooral gehuwde vrouwen kunnen erdoor worden aangespoord, zich aan te bieden op de arbeidsmarkt, vaak om daardoor het gezinsinkomen op peil te houden.

Afhankelijk van de uitkomst van het krachtenspel tussen de diverse factoren, behoort zowel een bestending van de hoge werkloosheidscijfers als een aanzienlijke daling ervan tot de mogelijkheden. Voorts hoeven werkloosheid en economische stagnatie niet hand in hand te gaan. De verschillende economische situaties waartegen een nieuw stelsel van sociale zekerheid bestand moet zijn, kunnen aldus worden weergegeven met behulp van de matrix uit tabel 2.4.

Tabel 2.4 Mogelijke combinaties van groei van economie en werkgelegenheid

	hoog		
economische groei		1	2
		3	4
	laag		hoog
		groei van de werkgelegenheid	

Bron: WRR.

Situatie 1 kan worden aangeduid als 'baanloze groei'; er is wel sprake van een hoge productie- en inkomensgroei, maar de groei van de werkgelegenheid stagneert of kan zelfs negatief zijn. De groei van de arbeidsproductiviteit houdt in dit geval ongeveer gelijke tred met de groei van de productie. Als onder deze omstandigheden een vergroot beroep wordt gedaan op de sociale zekerheid, kan dat in beginsel worden betaald uit de economische groei. In situatie 2 is de groei van de productie sterker dan de groei van de arbeidsproductiviteit. In dit geval van 'expansie', wordt het beroep op de sociale zekerheid afgeremd door een hoge groei van de werkgelegenheid. De werkloosheid is dan niet expansief, zodat het stelsel van inkomensoverdrachten geen grote financieel-economische problemen zal opleveren. Situatie 3 wordt gekenmerkt door lage groeicijfers zowel van productie en inkomen als van de werkgelegenheid. Er is dan sprake van een algemene economische 'stagnatie'. Het beroep op de sociale zekerheid zal onder dergelijke omstandigheden doorgaans sterk stijgen. Een groot probleem voor de handhaving van het noodzakelijk geachte niveau der uitkeringen vormt nu de afwezigheid van inkomensgroei, zodat gemakkelijk een daling van het reëel nationaal inkomen per hoofd van de bevolking kan optreden. In situatie 4 gaat een hoge groei van de werkgelegenheid gepaard met afwezigheid van economische groei. Zo een situatie kan ontstaan wanneer als gevolg van verzadiging van consumptieve behoeften, uitputting van natuurlijke hulpbronnen of overbelasting van het milieu grenzen aan de groei worden gesteld. Situatie 4 kan worden aangeduid als 'begrensd groei' (zie verder hoofdstuk 8).

Een toekomstig stelsel van sociale zekerheid zou bij voorkeur in elk van de vier situaties moeten kunnen gedijen, dan wel eenvoudig aan elk van die situaties moeten kunnen worden aangepast.

#### *Ziekte en arbeidsongeschiktheid*

Het beroep op de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen gezamenlijk is in de naoorlogse periode voortdurend gestegen. Het volume in de Ziektewet alleen is echter vanaf 1980 met ruim 15 procent gedaald, zowel als gevolg van een vermindering van het aantal ziektemeldingen per persoon per

jaar als van een daling van de gemiddelde ziekteduur<sup>2</sup>. De sterke toename van de werkloosheid sinds 1980 heeft hierbij naar alle waarschijnlijkheid een rol gespeeld.

De achtergronden van het voortdurend stijgende beroep op de regelingen voor arbeidsongeschiktheid zijn velerlei. De introductie van die regelingen is op zich zelf een factor van belang. Zo is met de inwerkingtreding van de AAW in 1976 de kring van verzekerden aanzienlijk uitgebreid. Ook het loslaten van het causaliteitsbeginsel bij de invoering van de WAO in 1967 is van betekenis geweest: de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid doet sindsdien niet meer ter zake. Dit houdt in dat thans niet alleen beroepsgebonden arbeidsongeschiktheidsrisico's zijn verzekerd, maar ook alle andere maatschappelijke arbeidsongeschiktheidsrisico's.

Van belang voor de toename van het beroep op de sociale zekerheid is ook de veroudering van de beroepsbevolking: de invalideringsrisico's stijgen namelijk met de leeftijd. De uitkeringsgerechtigden ouder dan 45 jaar vormen bijna 70 procent van het bestand van WAO-uitkeringsgerechtigden. Het proces van herintreding van arbeidsongeschikten wordt mede belemmerd door de relatief gunstige hoogte van de WAO-uitkeringen ten opzichte van de uitkeringen voor langdurig werklozen. Ook zijn de normen verruimd die bepalen wanneer de gezondheidstoestand arbeidsverzuim rechtvaardigt. Illustratief is in dit verband dat het relatieve aandeel van WAO-toekenningen op basis van syndromen waarbij de sociale omgeving een rol speelt, sinds de invoering van de WAO van 40 tot 70 procent is gestegen<sup>3</sup>.

In de arbeidsongeschiktheidsregelingen is verder sprake van verborgen werkloosheid, omdat bij de toekenning van een uitkering rekening wordt gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt. Mensen die voor een deel arbeidsongeschikt zijn en voor het overige werkloos, ontvangen in het algemeen toch een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering, zodat de WAO en de AAW tot op zekere hoogte verkapt werkloosheidsregelingen geworden zijn. De schattingen over de omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO lopen uiteen van 15 tot 45 procent<sup>4</sup>.

Uit toekomstverkenningen van het aantal ontvangers van een AAW/WAO-uitkering komt naar voren dat de komende twee decennia nog sprake zal zijn van een verdere stijging. Het Centraal Planbureau voorspelt dat er in 2010 1.175.000 AAW/WAO-uitkeringsgerechtigden zullen zijn. De Sociale Verzekeringsraad verwacht een aanzienlijk geringere stijging: 900.000 in 2005. Daarna wordt een daling verwacht tot het huidige niveau - ongeveer 750.000 - in het jaar 2030<sup>5</sup>. Verdere gegevens zijn te vinden in hoofdstuk 4.

### *Leeftijdsopbouw van de bevolking*

De leeftijdsopbouw van de bevolking verandert de komende jaren aanzienlijk (zie tabel 2.5). Tussen 1980 en 2030 zal het aantal bejaarden verdubbelen, terwijl het aantal jongeren tot 15 jaar in dezelfde periode met ruim 30 procent terugloopt. Uitgedrukt als percentage van de potentiële beroepsbevolking (15-64 jarigen) neemt het aandeel van de afhankelijke bevolking toe van 52 tot 61 procent. Deze demografische ontwikkeling oefent per saldo een opwaartse druk uit op de collectieve uitgaven (zie verder hoofdstuk 4).

<sup>2</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 31.

<sup>3</sup> E.H. Bax, 'Macro-determinanten van arbeidsongeschiktheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 23 januari 1985, 70e jaargang, nr. 3490, blz. 81-89.

<sup>4</sup> *Berekend beleid*; door Hans van Fulpen, Floor van Herwaarden. Evelien Hooijmans, e.a., Sociale en Culturele Studies nr. 5, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 153-154.

H.J. Roodenburg, W.J.M.L. Wong Meeuw Hing, *De arbeidsmarktcomponent in de WAO*; Occasional Papers, nr. 34, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1985.

<sup>5</sup> Centraal Planbureau, *Vooruitberekening van het trendmatig arbeidsaanbod tussen 1980-2010*; 's-Gravenhage, 1983.

Sociale Verzekeringsraad, *Voorwaardelijke vooruitberekeningen van het aantal arbeidsongeschikten tot 2030*; Zoetermeer, 1984.

Tabel 2.5 Leeftijdsofbouw van de bevolking volgens lage variant CBS-prognose 1980, 1980-2030

	totale bevol- king (x 1000) (1)	15-64 - jarigen (x 1000) (2)	65+ (x 1000) (3)	(3) in % van (1)	(3) in % van (2)	0-14 - jarigen (x 1000) (4)	(4) in % van (1)	(4) in % van (2)
1980	14.091	9.293	1.615	11,5	17,4	3.185	22,6	34,3
1990	14.849	10.205	1.896	12,8	18,6	2.746	18,5	26,9
2000	15.316	10.407	2.093	13,7	20,1	2.816	18,4	27,1
2010	15.258	10.469	2.308	15,1	22,0	2.480	16,3	23,7
2020	14.888	9.829	2.852	19,2	29,0	2.206	14,8	22,4
2030	14.234	8.838	3.239	22,8	36,6	2.157	15,2	24,4

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

### Huishoudensverduunning

Het gemiddeld aantal personen per huishouden is tussen 1960 en 1980 gedaald van 3,5 tot 2,8, en een verdere daling wordt verwacht <sup>6</sup>. Deze daling is een gevolg van een aantal demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de daling van het gemiddeld kindertal per gezin en de stijging van het aantal alleenstaanden. Dit laatste is mede een gevolg van het sterk toegenomen aantal echtscheidingen en van de groei van het aantal weduwen (zie verder paragraaf 5.2.1).

Doordat uitkeringsrechten mede afhankelijk kunnen zijn van de samenstelling van het huishouden en van de inkomsten van huisgenoten, oefent de huishoudensverduunning een opwaartse druk uit op het beroep op de sociale zekerheid. Huishoudensverduunning verhoogt bovendien de gemiddelde bestaanskosten per individu, hetgeen ook een opwaartse druk op het niveau van de uitkeringen kan veroorzaken.

### Concluderende beschouwing

In de loop van de tijd is het stelsel van sociale zekerheid een steeds groter aantal maatschappelijke risico's van de gehele bevolking gaan dekken; het uitsluitend verzekeren van beroepsrisico's voor werknemers heeft daarmee relatief aan betekenis ingeboet. De introductie van de volksverzekeringen en de afschaffing van het causaliteitsbeginsel bij de invoering van de WAO markeren deze verschuiving, evenals de totstandkoming van het sluitstuk van de sociale zekerheid, de Algemene Bijstandswet. Het verlenen van bijstand in de noodzakelijke kosten van het bestaan is een grondwettelijke rechtsplicht geworden van de overheid jegens allen die zelf niet over voldoende middelen van bestaan beschikken. Deze ontwikkeling leidt tot een herbezinning op een belangrijk basisprincipe van het stelsel van sociale zekerheid: de nauwe band met de arbeid, zowel wat betreft de financiering als wat betreft de uitkeringen.

Financiering door middel van heffingen op arbeid ligt voor de hand als de verzekerde risico's vooral risico's zijn waaraan werkenden bloot staan. Verzekeringen tegen loonderving als gevolg van bedrijfsongevallen kunnen met recht als arbeidskosten worden gezien. Het vermijden van een sterke discontinuïteit in inkomen als gevolg van tijdelijke uitschakeling uit het arbeidsproces kan eveneens als een beroepsrisico worden opgevat. Ziekte en kortdurende werkloosheid kunnen oorzaken zijn van zo een tijdelijke discontinuïteit. Het kunnen overbruggen van zulke vormen van tijdelijke inkomensderving, zonder dat dit leidt tot een sterke teruggang in inkomen, vormt de achtergrond van de ZW en de WW. Veel van de overige risico's die tegenwoordig

<sup>6</sup> Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Tendrapport volkshuisvesting 1982*; Delft, 1983, blz. 51.

worden gedekt, hebben in mindere mate of nauwelijks een specifieke band met (loon)arbeid; ouderdom, verweduwing, arbeidsongeschiktheid als gevolg van andere oorzaken dan een bedrijfsongeval, kosten in verband met de verzorging van kinderen en langdurige werkloosheid. Het stelsel van sociale zekerheid is geëvolueerd tot een stelsel dat voor een groot deel is gericht op het dekken van een breed spectrum van maatschappelijke risico's. In plaats van het uitsluitend belasten van arbeidsinkomens, ligt een gelijk belasten van alle inkomenselementen nu meer voor de hand. Hierbij kunnen verschillende wegen worden bewandeld, zoals financiering uit algemene middelen of heffing op de toegevoegde waarde per onderneming (zie verder par. 7.3).

Niet alleen de financieringswijze, maar ook de structuur van de uitkeringen is gekoppeld aan het arbeidsinkomen. De netto minimumuitkeringen zijn gekoppeld aan het netto minimumloon. De bruto uitkeringen vormen een vast percentage van het laatstverdiende loon en volgen de ontwikkeling van het gemiddelde van de bruto cao-lonen in het bedrijfsleven. Deze koppelingen zijn tot stand gekomen in een tijd waarin werd verwacht dat volledige werkgelegenheid te handhaven zou zijn, maar die gedachte is achterhaald: langdurige werkloosheid van grote omvang blijkt zich gedurende geruime tijd voor te kunnen doen. De ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking kan dan aanzienlijk achterblijven bij de ontwikkeling van de arbeidsinkomens. Daarom verdient het de voorkeur om de ontwikkeling van de sociale minima beleidsmatig te koppelen aan de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, in plaats van aan de arbeidsinkomens.

Ook rijst in dit verband de vraag in hoeverre het arbeidsverleden een rol dient te spelen bij het toekennen van uitkeringen. Dat er, om de inkomensachteruitgang niet al te abrupt te doen verlopen, regelingen worden ingevoerd met een beperkte looptijd, ligt voor de hand. Maar het is bij omvangrijke langdurige werkloosheid niet zo vanzelfsprekend meer om de hoogte van de uitkering te laten afhangen van de vraag of iemand in een vaak ver verleden betaalde arbeid heeft verricht. Naarmate de kans op toetreding tot de arbeidsmarkt kleiner is, is het moeilijker te rechtvaardigen dat voor langdurig werklozen met een ver terugliggend arbeidsverleden betere wettelijke voorzieningen bestaan dan voor langdurig werklozen die nog nooit een kans op de arbeidsmarkt hebben gehad. Het opbouwen van een wettelijk stelsel van inkomensoverdrachten dat uitgaat van de loondervingsfunctie, is om die reden problematischer geworden. Kenmerkend voor de loondervingsfunctie is dat de uitkering gerelateerd is aan het laatstverdiende inkomen. Wanneer volledige werkgelegenheid niet kan worden gegarandeerd, ligt het eerder voor de hand om bij de opbouw van het stelsel uit te gaan van de minimumbehoeftefunctie. Uitkeringen op een minimumniveau en zonder enige band met het arbeidsverleden vormen daarvan de basis. Zo een omkering sluit uiteraard aanvullende bovenminimale voorzieningen en hierop betrekking hebbende wettelijke regelingen niet uit. Evenmin hoeft de verantwoordelijkheid voor de minimumbehoeftefunctie noodzakelijkerwijs uitsluitend bij de overheid te liggen. Zoals later zal blijken, houdt het bovenstaande niet in dat hiermee een keuze wordt gemaakt ten gunste van het zogenoemde tweetrajectenstelsel <sup>7</sup>.

### 2.1.2 *De koopkrachtontwikkeling van de sociale uitkeringen*

Nadat de opbouw van het huidige stelsel vooral in de periode van 1952 tot 1967 gestalte had gekregen, volgde een periode waarin de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden aanzienlijk werd verbeterd. De netto minimumuitkeringen werden opgetrokken tot het niveau van het netto minimumloon. Het minimumloon heeft sindsdien een tweeledige functie: het is een minimumbeloning voor de in een volle-tijdbaan geleverde prestatie en het is tevens het sociale minimum voor een gezin. In het begin van de jaren zeventig werd de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon gekoppeld aan de gemiddelde

<sup>7</sup> Herziening van het stelsel van sociale zekerheid; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 475, nrs. 1-2.

ontwikkeling van de cao-lonen in de particuliere sector (de regelingsloonindex). Deze automatische indexering is tot 1983 toegepast. Vanaf 1983 is de indexering niet alleen achterwege gebleven, maar bovendien is in 1984 een korting van 3 procent doorgevoerd. De netto uitkeringen uit hoofde van de volksverzekeringen en de ABW en de netto minimumuitkeringen krachtens de WW, de WWV en de WAO zijn gekoppeld aan de hoogte van het netto minimumloon (de netto-netto-koppeling). De indexering van het minimumloon en de netto-netto-koppeling zijn geregeld in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM) van 1979. In dezelfde wet is ook de bruto-bruto-koppeling vastgelegd van de bovenminimale uitkeringen: de Ziektewet en de Werkloosheidswet volgen de loonontwikkeling in de cao's, de overige bovenminimale uitkeringen volgen de regelingsloonindex. Per 1 januari 1985 zijn de uitkeringspercentages van de WW, WWV en de WAO verlaagd tot 70 procent van het laatstverdiende loon. Van 1981 tot en met 1984 is jaarlijks een eenmalige uitkering verstrekt aan de zogenoemde echte minima: een- of meerpersoonshuishoudens die van één minimuminkomen moeten rondkomen. In 1984 is daaraan nog een bijzondere toeslag voor de 'meerjarige echte minima' toegevoegd. De ontwikkeling van de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden in vergelijking met de werknemers in de particuliere sector kan worden afgelezen uit tabel 2.6.

Tabel 2.6 Ontwikkeling van de koopkracht voor een aantal inkomenscategorieën, 1974-1984 (in %)

	1974-1979 <sup>a)</sup>	1980-1984	1974-1984 <sup>a)</sup>
<i>werknemers bedrijven</i>			
minimum +	+ 12	- 8,4	+ 2,6
modaal	+ 9	- 12,7	- 4,8
2x modaal	+ 1	- 17,2	- 16,4
4x modaal	- 1	- 15,7	- 16,5
<i>wettelijk minimumloon</i>			
<i>en sociale uitkeringen</i>			
meerjarige echte minima <sup>b)</sup>	+ 19	- 6,6	+ 11,2
wettelijk minimumloon	+ 19	- 10,6	+ 6,4
sociale minima <sup>c)</sup>	+ 24,8	- 12,3	+ 9,5
modale WAO-er	+ 18	- 20,5	- 6,2

Bron: WRR op basis van Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2, blz. 11 en nr. 5, blz. 2

a) 1973 startjaar.

b) vanaf 1981 inclusief de eenmalige uitkering aan echte minima; voordien gelijk aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon.

c) gewogen gemiddelde waarin ook de WAO is opgenomen, het sociale minimum (AOW) is in 1973 nog structureel aangepast.

Hieruit blijkt ook dat de hoogste inkomens ten opzichte van de laagste inkomens in de laatste tien jaar aanzienlijk zijn achteruitgegaan. Vooral aan de voet is nivellering opgetreden: de verschillen in beschikbaar inkomen zijn als gevolg van de nivellering tamelijk klein geworden. In 1982 verdiende bijna 90 procent van de werknemers in de bedrijven (excl. landbouw) een inkomen tussen het minimumloon voor volwassenen en 2 maal modaal. De bruto-inkomensverhouding tussen minimum en 2 maal modaal bedroeg toen 1:2,8, de netto-inkomensverhouding 1:1,9. Tussen minimum en modaal bevond zich in 1982 32 procent van de werknemers in bedrijven. De bruto-inkomensverhouding bedroeg toen 1:1,4, de netto-inkomensverhouding 1:1,2<sup>8</sup>.

De mate waarin bruto-inkomensverschillen worden wegbelast, komt tot uiting in de hoge marginale druk van belastingen en sociale premies. Inkomens van even boven het minimum tot ruim 2 maal modaal werden in 1982 geconfronteerd met een vrijwel identieke marginale druk van omstreeks 50 procent<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Inkomensontwikkeling en -verdeling; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 189, nrs. 1-2, blz. 17.

<sup>9</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 44.

De koopkrachtoverzichten bieden weliswaar een goed inzicht in de ontwikkeling van belangrijke inkomensbestanddelen, maar zij hebben ook hun beperkingen. Werkenden ontvangen doorgaans incidentele loonsverhogingen, terwijl uitkeringsgerechtigden daarop geen aanspraak kunnen maken. Voorts wordt geen rekening gehouden met de effecten van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen (individuele huursubsidie, gezinsverzorging, reductieregelingen in het vrijwillige en bejaardenziekenfonds, studietoelagen). De marginale druk bij de lage inkomens kan daardoor oplopen tot een aanmerkelijk hoger percentage dan bij de hogere inkomens, die vaak profiteren van allerlei fiscale aftrekposten. Als bezwaar tegen de koopkrachtoverzichten kan ook worden ingebracht dat de inkomensvorming in de sfeer van de huishoudelijke arbeid daarin in het geheel niet wordt verdisconteerd. Hierdoor zouden de huishoudens waar de beide partners gezamenlijk aanzienlijk langer werken dan de standaard werkweek, een welvaartsverlies lijden ten opzichte van de eenverdienershuishoudens. Ten slotte geldt dat in veel huishoudens meer dan één inkomen binnenkomt, waardoor de koopkracht van de individuele arbeidsinkomens en uitkeringen onvoldoende inzicht geeft in de koopkracht van (de leden van) huishoudens.

Enkele gegevens over de inkomensverdeling van huishoudens in 1982 staan in tabel 2.7. In de meerpersoonshuishoudens blijkt gemiddeld 1,8 persoon een inkomen in te brengen. Echtparen zonder kinderen beschikken gemiddeld over 1,4 inkomen; echtparen met (inwonende) kinderen gemiddeld over 1,9 inkomens.

Tabel 2.7 Inkomenspositie van huishoudens naar gemiddeld inkomen, 1982

huishoudenstype	aantal huishoudens met inkomen		gemiddeld aantal personen met inkomen per huishouden	besteedbaar inkomen		
	absoluut (x 1000)	in % van het totaal		absoluut (x f 1000)	in % van het totaal	stijging t.o.v. 1981 (in %)
eenpersoonshuishouden	1 002	21,0	1	21,1	58,1	2,3
meerpersoonshuishoudens	3 777	79,0	1,8	40,3	111,1	2,5
niet-gezinshuishoudens	226	4,7	1,9	38,6	106,4	4,2
eengezinshuishoudens <sup>a)</sup>	3 333	69,8	1,7	39,6	109,2	2,4
echtparen zonder kinderen	1 063	22,2	1,4	35,0	96,6	3,7
echtparen met kinderen	2 024	42,3	1,9	42,6	117,4	2,0
1 kind	639	13,4	1,8	40,1	110,5	3,0
2 kinderen	941	19,7	1,8	41,4	114,3	3,4
3 of meer kinderen	444	9,3	2,2	48,5	133,9	-0,5
eenoudergezinnen	245	5,2	1,8	34,6	95,5	1,3
overige huishoudens <sup>b)</sup>	217	4,5	2,5	52,9	146,0	2,3
<b>totaal</b>	<b>4 779</b>	<b>100</b>	<b>1,6</b>	<b>36,2</b>	<b>100</b>	<b>2,2</b>

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch bulletin nr 52*; 20 december 1984, blz. 3

a) zonder ander(en)

b) omvat eengezinshuishoudens met ander(en) en meergezinshuishoudens

Het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van thuiswonende kinderen met een eigen inkomen is groter dan het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van werkende gehuwde vrouwen (peildatum 1981). Het gemiddelde inkomensniveau van verdienende kinderen is hoger dan dat van werkende gehuwde vrouwen. Van de jongeren woont een opvallend groot aantal nog bij de ouders thuis: van de 16- tot en met 18-jarigen 98 procent, van de 19- en 20-jarigen 79 procent (peildatum 1979). Het voeren van een eigen huishouding komt pas vanaf 21-jarige leeftijd op grote schaal voor. De arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen vertoont een sterke stijging. In 1960 nam 7,4 procent van de gehuwde vrouwen deel aan betaalde arbeid, in 1983 36 procent. Vooral onder gehuwde vrouwen van jonger dan 30 jaar is het deelnemingspercentage hoog. Meer dan een kwart van de gehuwde vrouwen verdient minder dan een kwart van het minimumloon, en ruim driekwart heeft een inkomen dat het



minimumloon niet te boven gaat. Dit komt omdat veel gehuwde vrouwen in deeltijd werken. Gemiddeld draagt de werkende gehuwde vrouw ongeveer 25 procent bij aan het gezinsinkomen<sup>10</sup>.

Het totaal aantal huishoudens dat moet rondkomen van één minimuminkomen wordt voor 1984 geraamd op 650.000. Deze 'echte minima' bestaan voor het overgrote deel uit uitkeringsgerechtigden, en dan vooral uit langdurig werklozen, eenoudergezinnen en alleenstaande bejaarden (zie verder hoofdstuk 6).

Omdat koopkrachtoverzichten onvoldoende inzicht geven in de inkomenspositie van huishoudens, is behoefte ontstaan aan een instrument waarmee de inkomensverdeling van huishoudens nauwkeuriger kan worden gemeten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben hiervoor methoden ontwikkeld. Uit berekeningen van het SCP komt naar voren dat de nivellering bij de inkomensverdeling van huishoudens reeds in 1977 tot stilstand is gekomen. De voornaamste factoren die daaraan ten grondslag liggen, zijn het toenemend aantal huishoudens dat is aangewezen op een sociale uitkering enerzijds en het toenemend aantal tweeverdieners anderzijds. Het CBS laat in een studie zien dat sociaal-economische en demografische factoren, zoals verandering van baan of van de samenstelling van het huishouden, veel meer invloed hebben op de inkomensverdeling dan de veranderingen in de lonen en de belasting- en premiedruk, die weergegeven worden door de standaard-koopkrachtoverzichten<sup>11</sup>.

### *Concluderende beschouwing*

De koopkracht van de minimumuitkeringen is sinds de totstandkoming van het stelsel van sociale zekerheid aanzienlijk vergroot. Mede als gevolg van het optrekken van het niveau van de minimumuitkeringen zijn de inkomensverschillen aan de voet aanzienlijk afgenomen. Wat betreft de inkomensverdeling van huishoudens, oefent het toenemende aantal tweeverdieners overigens een tegenovergestelde invloed uit.

Er bestaat allerminst eensgezindheid over de vraag of de minimumuitkeringen hoog genoeg zijn. Dit onderstreept dat het sociale minimum een relatief minimum is, dat op basis van maatschappelijke opvattingen en politieke oordelen moet worden vastgesteld. De wens om uit overwegingen van rechtvaardigheid de inkomensverschillen te beperken, moet daarbij bijvoorbeeld worden afgewogen tegen de wens, die verschillen juist te vergroten met het oog op het functioneren van de arbeidsmarkt. Ook bij een koppeling van het sociale minimum aan het nationaal inkomen per hoofd zullen periodiek bepaalde beleidskeuzen moeten worden gemaakt.

Het toenemend aantal tweeverdieners heeft ertoe geleid dat in het 'minimabeleid' steeds meer het huishouden als invalshoek wordt gekozen. Zowel de huishoudenssamenstelling als het aantal inkomens per huishouden wordt betrokken bij het toekennen van uitkeringen. Als men rekening wil blijven houden met de verschillen in behoefte en draagkracht die bestaan tussen verschillende typen huishoudens, valt bij het inkomensbeleid moeilijk te ontkomen aan het leggen van meer nadruk op de inkomensverdeling van huishoudens. Dit heeft tot gevolg dat het niet goed meer mogelijk is de minimum-behoeftefunctie via de loonvorming te realiseren. Daar kan immers moeilijk rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. In sommige huishoudens vormt het wettelijk minimumloon het enige inkomen, in andere huishoudens kan meer dan één minimuminkomen binnenkomen. Onder de huidige omstandigheden is het wettelijk minimumloon dus geen doelmatig instrument meer om voor werkenden een inkomen op minimum-behoefteniveau te realiseren.

<sup>10</sup> Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1, 2 en 5.

<sup>11</sup> *Berekend beleid*; op. cit., blz. 96-102.

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Koopkrachtontwikkelingen 1977-1983*; Statistische Katernen nr. 4, Voorburg, 1985.

### 2.1.3 De kostenontwikkeling

De uitgaven voor inkomensoverdrachten met een waarborgfunctie zijn de laatste decennia sterk gestegen (zie tabel 2.8).

**Tabel 2.8** Uitgaven in verband met inkomensoverdrachten met een waarborgfunctie, 1960-1983<sup>a)</sup>

jaar	uitgaven absoluut (in miljarden guldens)	uitgaven in % van het netto nationaal inkomen
1960	3,1	8,1
1965	7,2	11,5
1970	14,0	13,3
1975	35,0	18,5
1980	53,6	17,8
1983	78,6	23,4

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering*; 's-Gravenhage, diverse jaargangen. Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2.  
a) exclusief regelingen voor overheidspersoneel

Deze groei van de uitgaven heeft er sterk toe bijgedragen dat de totale collectieve lastendruk tussen 1960 en 1983 is verdubbeld, waarmee deze in het laatstgenoemde jaar 70 procent van het nationaal inkomen bedroeg<sup>12</sup>. Voorts heeft bij de toename van de collectieve lastendruk de sterke stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg een rol gespeeld. De vergroting van het aandeel van de inkomensoverdrachten in het nationaal inkomen is gepaard gegaan met een vrijwel overeenkomstige daling van het aandeel van het inkomen van bedrijven en zelfstandigen (zie tabel 2.9).

**Tabel 2.9** Verdeling van het besteedbaar inkomen over verschillende inkomenscategorïën, 1960-1983 (in % van het netto nationaal inkomen)

	1960	1965	1970	1975	1980	1983
looninkomens actieven (incl. ambtenaren)	36	38	39	38	37	34
overig inkomen (inkomen van bedrijven en zelfstandigen)	27	21	18	13	10	13
inkomensoverdrachten aan niet-actieven	12	14	15	20	23	26
pensioenfondsen e.d.	4	5	6	8	9	9
overheid	21	22	22	21	21	18

Bron: Centraal Planbureau, zoals vermeld in: Sociaal-Economische Raad, *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 33.

Tot 1980 bleef het aandeel van het looninkomen van de actieven in het netto nationaal inkomen vrijwel onveranderd. Daarna is een daling opgetreden. Het aandeel van de inkomensoverdrachten is voortdurend toegenomen. Een belangrijk deel daarvan drukt op de overheid, mede vanwege de explosieve toename van het aantal WWV- en RWW-uitkeringen sinds 1980. Het aandeel van het inkomen van bedrijven en zelfstandigen is tussen 1960 en 1980 voortdurend gedaald, maar vanaf 1980 buigt deze dalende trend weer om.

De daling van het relatieve aandeel van het inkomen van bedrijven en zelfstandigen kan wegens teruglopende rendementen de investeringen nadelig

<sup>12</sup> Sociaal-Economische Raad, *op. cit.*, blz. 32-34.

beïnvloeden; afnemende investeringen kunnen een verdere daling van de werkgelegenheid tot gevolg hebben. De financiering van de investeringen kan ook via het spaargedrag een nadelige invloed ondervinden van de groeiende uitgaven voor inkomensoverdrachten. De maatschappelijke inkomensoverdrachten met een waarborgfunctie worden gefinancierd door middel van belastingen en sociale premies, zodat ook daarbij geen fondsvorming plaatsvindt. Daarnaast is in de jaren zeventig het financieringstekort van de overheid onder invloed van deze ontwikkelingen gestegen. Ontvangers van uitkeringen besteden bovendien hun inkomen vrijwel volledig aan consumptie. Bij verzekerden neemt de neiging tot sparen af, omdat een redelijke continuïteit van het inkomen in geval van inkomensderving gegarandeerd is. Van de inkomensoverdrachten die buiten het kader van dit rapport vallen, kan trouwens eveneens een negatieve invloed uitgaan op de investeringen. De maatschappelijke inkomensoverdrachten met een presterende functie hebben doorgaans een bestedingsgebonden karakter. Sparen is bij dat deel van het inkomen onmogelijk. In de sfeer van de pensioenen vindt weliswaar fondsvorming plaats, maar deze besparingen mogen doorgaans niet voor sterk risicodragende investeringen worden aangewend (zie verder hoofdstuk 8).

### *Concluderende beschouwing*

Hoge uitgaven voor inkomensoverdrachten beïnvloeden de investeringen en daarmee de werkgelegenheid nadelig indien ze worden afgewenteld op de inkomens van bedrijven en zelfstandigen. Daarmee is niet gezegd dat deze uitgaven een te grote omvang hebben aangenomen. De betaalbaarheid van de inkomensoverdrachten hangt uiteindelijk af van de bereidheid van de actieven om de uitgaven op te brengen ten koste van het eigen beschikbaar inkomen. Waar de grenzen van de solidariteit in dit verband liggen, is nauwelijks te zeggen. Het gevaar bestaat echter dat het stelsel zoveel zekerheid biedt, dat in bepaalde perioden onvoldoende middelen voor investeringen beschikbaar zijn. Kwantitatief kan de investeringsruimte worden aangetast doordat de omvang van de besparingen te gering wordt. Kwalitatief kan deze ruimte worden aangetast doordat de besparingen qua samenstelling risicomijdend zijn en niet voor bedrijfsinvesteringen worden aangewend. Het verdient overweging na te gaan of in het stelsel van sociale zekerheid positieve prikkels tot het vormen van besparingen kunnen worden opgenomen.

#### *2.1.4 Individualisering*

De grondslagen van het huidige stelsel van sociale zekerheid zijn gelegd in een tijd die in sociaal-cultureel opzicht belangrijke verschillen vertoonde met tegenwoordig. Destijds kon er in het sociaal beleid van worden uitgegaan dat gedragsnormen en rolpatronen betrekkelijk uniform waren. Het gezin, bestaande uit man, vrouw en een of enkele kinderen, werd gezien als de hoeksteen van de samenleving en het huwelijk werd aangegaan voor het leven. Ongehuwd samenwonen, zowel door personen van hetzelfde geslacht als door personen van verschillend geslacht, was ongebruikelijk. Binnen het huwelijk was de man de enige kostwinner en gehuwde vrouwen verrichtten bij voorkeur geen betaald werk buitenshuis, doch verzorgden de huishouding en de opvoeding van de kinderen<sup>13</sup>.

Tot ver in deze eeuw was het voor vrouwen en kinderen uit arbeiderskringen bittere noodzaak om buitenshuis te werken. Het bereiken van de situatie waarbij het inkomen van de mannelijke kostwinner voldoende was voor het gehele gezin, werd daarom gezien als een belangrijke sociale verworvenheid.

De destijds geldende situatie betekende dat in de sociale zekerheid maar met twee huishoudenstypen behoefde te worden gerekend: het gezin en de

<sup>13</sup> H.G. de Gier. 'Sociale zekerheid en maatschappelijke verandering'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1985, 40e jaargang nr. 2, blz. 109-118.

alleenstaande. Dit verklaart waarom in de loondervingsverzekeringen minimumdagloonbepalingen bestaan. Deze moeten namelijk voorkomen dat de uitkering voor een gezin met slechts één kostwinner beneden het sociale minimum van een gezin terecht komt. In de huidige regeringsplannen voor de herziening van de sociale zekerheid worden de minimumdagloonbepalingen vervangen door toeslagen (zie verder par. 2.2.1). De keerzijde van de minimumdagloonbepalingen en de toeslagen is dat uitkeringen voor kostwinners worden verlaagd als de partner een eigen inkomen heeft. Ook geldt voor de partner van de gehuwde uitkeringsgerechtigde die aanspraak maakt op een kostwinnerstoelage, geen arbeidsplicht; evenmin bestaat er een weduwnaarsverzekering. Gehuwde werkende vrouwen betalen zelfstandig premies voor de volksverzekeringen, maar hiertegenover staan geen extra uitkeringsrechten. Ten slotte is het zo dat in de Algemene Bijstandswet de verantwoordelijkheden en onderhoudsverplichtingen van gehuwden jegens elkaar tot uitgangspunt worden genomen. Niet de draagkracht van het individu, maar die van de leefeenheid bepaalt het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering.

Gedurende de afgelopen twintig jaar is de situatie grondig gewijzigd. De technische ontwikkelingen en de toegenomen welvaart hebben ertoe geleid dat het huishoudelijk werk minder zwaar en tijdverslindend is geworden. Ook is een herwaardering op gang gekomen van de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw en deze is de laatste tijd dan ook aanzienlijk toegenomen. De lange levensduur, samen met een afnemend kindertal, heeft ertoe geleid dat gehuwde vrouwen veel meer dan vroeger nog een heel leven voor zich hebben wanneer de kinderen het huis uit zijn. Dit kan een belangrijke prikkel zijn voor vrouwen om de activiteiten niet te beperken tot de huishouding. De beweging voor emancipatie van de vrouw speelt eveneens een belangrijke rol. Hierbij wordt grote nadruk gelegd op een gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid binnen het gezin. Deelname door vrouwen aan betaalde arbeid wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de ondergeschikt geachte positie van de vrouw, zowel in maatschappelijk opzicht als binnen het gezin, te doorbreken<sup>14</sup>. Voorts hebben niet-huwelijkse primaire leefvormen zich een plaats verworven naast gezinshuishoudens en alleenstaanden. Vooral onder jongeren zijn deze gangbaar. Ook het aantal echtscheidingen, en hiermee het aantal eenoudergezinnen, is aanzienlijk toegenomen (zie verder par. 5.2).

De wijze waarop de niet-huwelijkse samenlevingsvormen in de sociale zekerheid behandeld moeten worden, vooral waar het de minimumuitkeringen betreft, levert een dilemma op. Enerzijds wordt het onaanvaardbaar gevonden om onderhoudsverplichtingen op te leggen aan personen die juist bewust kiezen voor een relatie die niet de huwelijkse verplichtingen met zich meebrengt. Anderzijds achten velen het uit een oogpunt van materiële gelijkheid moeilijk te rechtvaardigen dat personen die 'leven als waren zij gehuwd' gezamenlijk een hogere bijstandsuitkering of AOW-uitkering kunnen ontvangen dan een gehuwd paar. Tot nu toe heeft in het beleid de laatste overweging zwaarder gewogen dan de eerste. Dit heeft geleid tot het streven om huwelijkse en niet-huwelijkse samenlevingsvormen zoveel mogelijk gelijk te behandelen. Afgezien van het principiële bezwaar dat zojuist is genoemd, doen zich bij de toepassing van dit materiële gelijkheidsbeginsel ook uitvoeringstechnische moeilijkheden voor.

De hiertoe benodigde kostwinnersbepalingen komen neer op een impliciete heffing op het gezamenlijk inkomen. Zeker in combinatie met regelingen die buiten het bestek van dit rapport vallen, zoals de inkomstenbelasting en de inkomensprijzen op basis van het gezinsinkomen, kan deze impliciete heffing zeer hoog zijn. Dit ontmoedigt de arbeidsmarktdeelname van vrouwen. De impliciete heffing wordt wel verdedigd omdat het bestaan van tweeverdieners de inkomensverdeling van huishoudens ongelijker maakt en het risico met zich meebrengt van een nieuwe tweedeling in de maatschappij: gezinnen met

<sup>14</sup> Emancipatieraad, *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 9-15, blz. 22.

twee kostwinners en een hoog gezamenlijk inkomen uit arbeid en gezinnen met één kostwinner die zijn aangewezen op een gezinsuitkering op het minimumniveau.

Het sociale-zekerheidsbeleid is tot nu toe gebaseerd geweest op de niet uitgesproken veronderstelling dat burgers hun keuze voor een bepaalde samenlevingsvorm niet of nauwelijks laten beïnvloeden door de differentiaties die op grond van overwegingen van behoefte en draagkracht in het uitkeringsstelsel zijn aangebracht. Als zulk 'berekendend gedrag' echter wel op grote schaal zou gaan plaatsvinden, schept dit voor het beleid ongewenste neveneffecten. Burgers kunnen aan hun zorgrelaties een andere inhoud geven om aldus beter te kunnen profiteren van allerlei regelingen. Ook kunnen zij jegens de overheid hun leefsituatie anders voorstellen dan zij feitelijk is. Wanneer dergelijke verschijnselen een grote omvang zouden aannemen, lijkt een effectieve controle daarop vrijwel uitgesloten.

In de discussie omtrent de toekomst van de sociale zekerheid kunnen twee principieel verschillende posities worden onderkend. De eerste positie behelst een volledige *individualisering* van het stelsel van sociale zekerheid in juridische zin, dat wil zeggen het uitsluitend toekennen van rechten en plichten aan individuen, ongeacht hun huishoudenssituatie. Met het inkomen van de partner wordt dan op geen enkele manier rekening gehouden. Een van de overwegingen die pleiten voor toepassing van het individualiseringsbeginsel is, dat daarmee de economische zelfstandigheid van het individu wordt erkend en bevorderd. Ook zullen daardoor de problemen verdwijnen die zich nu kunnen voordoen in gevallen waarin huwelijkse en niet-huwelijkse samenlevingsvormen gelijk worden behandeld. De vaak als indringend ervaren inmenging in de privésfeer, zoals die zich bijvoorbeeld bij de uitvoering van de ABW kan voordoen, kan daarmee worden uitgeschakeld. Bovendien zou een geïndividualiseerd stelsel eenvoudiger uitvoerbaar en minder fraude-gevoelig zijn dan het huidige. De voorstanders van individualisering staan doorgaans een geleidelijke invoering voor, in het besef dat individuele economische zelfstandigheid met name voor de oudere generaties niet meer volledig bereikbaar is en de aanpassing van de arbeidsmarkt eveneens tijd zal kosten. Een cohortsgewijze invoering en een stapsgewijze individualisering van de regelingen ligt dan het meest voor de hand <sup>15</sup>.

De tweede positie kiest voor het handhaven van *behoefte- en draagkrachtbepalingen*. Een belangrijke overweging daarbij is dat de behoefte aan individuele economische zelfstandigheid zeker niet algemeen wordt gevoeld. Ook zou het loslaten van behoefte- en draagkrachtbepalingen leiden tot een onaanvaardbaar geachte relatieve achterstelling van alleenstaanden, vooral op het niveau van het sociale minimum. Natuurlijk kan dit worden verzacht door het toekennen van individuele uitkeringsrechten die onafhankelijk zijn van het inkomen van de partner en die tevens voldoende zijn om zelfstandig van te kunnen bestaan (bijv. 70% van het netto minimumloon). Dit houdt echter grote risico's in voor de arbeidsmarkt. Immers, meerpersoonshuishoudens zouden dan recht krijgen op uitkeringen die te zamen aanzienlijk hoger zijn dan het huidige bestaansminimum voor hun huishouden en dit zou velen ervan kunnen weerhouden zich op de arbeidsmarkt te begeven. Dit probleem zou ogenschijnlijk kunnen worden opgelost door de uitkering per individu vast te stellen op 50 procent van het netto minimumloon. Echter, daardoor wordt het alleen wonen feitelijk onmogelijk gemaakt. Ook binnen de Emancipatieraad wordt het ongewenst geacht als de mogelijkheden voor economische onafhankelijkheid van alleenstaanden aldus zouden worden afgebroken <sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Emancipatieraad, *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; 's-Gravenhage, 1984.

Emancipatieraad, *Gelijke behandeling in de AOW*; 's-Gravenhage, 1984.

<sup>16</sup> Emancipatieraad, *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; op. cit., 1984, blz. 29.

## *Concluderende beschouwing*

De keuze tussen individualisering of toepassing van het behoefte- en draagkrachtbeginsel is hoofdzakelijk een politieke keuze. Als het streven naar individuele economische zelfstandigheid tot uitgangspunt van het beleid wordt gekozen, is een geleidelijke invoering van een volledig geïndividualiseerd stelsel van inkomensoverdrachten nodig. Als men bovenal controle- en legitimiteitsproblemen bij het beoordelen van behoefte en draagkracht wil voorkomen, is individualisering eveneens de aangewezen weg. Indien de burgers op grote schaal berekenend gedrag gaan vertonen bij de keuze van hun leefvorm, is volledige individualisering eveneens de enige begaanbare weg. Wanneer men er daarentegen vanuit kan gaan dat berekenend gedrag zich slechts op beperkte schaal zal voordoen en de overheid de burgers niet doelbewust wil sturen in de richting van individuele economische zelfstandigheid, dan biedt een bepaalde mate van continuering van de toepassing van het behoefte- of draagkrachtbeginsel ook voordelen.

De traditionele rolpatronen zijn weliswaar doorbroken, maar voor zover er zich nieuwe uitkristalliseren, kan bij de vormgeving van het beleid niet worden aangenomen dat een of enkele daarvan de overhand zullen krijgen. Dit houdt in dat in het stelsel van sociale zekerheid een keuze voor hetzij het individualiseringsbeginsel, hetzij het behoefte- of draagkrachtbeginsel, spanningen naar de ene dan wel de andere kant zal oproepen. Zolang de pluriformiteit van de huishoudensstructuur voortduurt, is een pasklare oplossing niet voorhanden. Gezocht zal moeten worden naar een stelsel dat zoveel mogelijk indifferent is voor deze spanningen.

### *2.1.5 Knelpunten op de arbeidsmarkt*

Inkomensoverdrachten beïnvloeden het functioneren van de arbeidsmarkt. Zij hebben niet alleen effecten op het aanbod van en de vraag naar arbeid, maar hangen ook samen met de informele arbeidsmarkt en met de tendens tot arbeidsduurverkorting. Bij elk van deze aspecten zal hier kort worden stilgestaan.

#### *Het arbeidsaanbod*

Kenmerkend voor de sociale-zekerheidsuitkeringen in ons land is hun in vergelijking met andere landen hoge niveau ten opzichte van de verdiende inkomens. De netto-netto-koppeling leidt ertoe dat voor de gehuwde mannelijke werknemer de minimumuitkering gelijk is aan het netto minimumloon. Voor alleenstaanden bestaat deze gelijkheid niet. Voor de bovenminimale uitkeringen geldt sinds 1 januari 1985 een vervangingsratio van 70 procent (uitgezonderd de Ziektewet), maar als gevolg van de netto-netto-koppeling valt dit voor kostwinners met een inkomen tot ruim 1,4 maal het minimumloon hoger uit. Naast de vervangingsratio is ook de duur van de uitkering van belang. De bovenminimale werkloosheidsuitkeringen zijn van beperkte duur; daarna valt men terug naar het bijstandsniveau. De bovenminimale WAO-uitkeringen lopen daarentegen door tot de beëindiging van de arbeidsongeschiktheid of het bereiken van de pensioengerechte leeftijd. Door deze relatief veel gunstiger voorwaarden wordt herintreding van WAO-uitkeringsgerechtigden negatief beïnvloed, en dan vooral voor WAO'ers met een onzekere arbeidsmarktpositie.

De sterke toename van het beroep op de sociale zekerheid heeft de vraag of de relatieve hoogte van de uitkeringen de bereidheid tot werken doet verminderen; weer in het centrum van de publieke en wetenschappelijke belangstelling geplaatst. Er is in ons land onvoldoende empirisch materiaal voorhanden om deze vraag in zijn algemeenheid afdoende te kunnen beantwoorden; in de Verenigde Staten is echter ruimer aandacht geschonken aan de invloed van de

sociale zekerheid op het arbeidsaanbod<sup>17</sup>. In het aldaar beschikbare onderzoek wordt weliswaar een negatieve invloed aangetoond, doch die blijkt niet groter te zijn dan enkele procenten. Deze uitkomsten hoeven uiteraard niet van toepassing te zijn in ons land. Als we er evenwel van uit zouden gaan dat in Nederland, als gevolg van het gunstiger sociale-zekerheidsregime, het negatieve effect iets groter is dan in de Verenigde Staten, dan nog hoeft de arbeidsmarkt in haar totaliteit hierdoor in het algemeen niet ernstig te worden verstoord. Het totaal aantal beschikbare arbeidsplaatsen is thans immers volstrekt ontoereikend voor de grote groep aanbieders van arbeid. Dit neemt overigens niet weg dat zich in specifieke situaties wel knelpunten kunnen voordoen. Wanneer het voor jongeren financieel aantrekkelijker is een uitkering te ontvangen dan een gerichte beroepsopleiding te volgen, is er sprake van een knelpunt dat nadelige gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden tot herstel van onze economie. Hetzelfde geldt wanneer omscholing van werklozen door de sociale zekerheid wordt belemmerd, dan wel onvoldoende gestimuleerd. Ook zou er een nadelige invloed op de arbeidsmarkt zijn, wanneer het niveau van de uitkeringen mensen in bepaalde omstandigheden ervan weerhoudt ook bij langdurige werkloosheid werk te aanvaarden dat minder goed bij hen past, bijvoorbeeld omdat de beloning lager is of de arbeidsomstandigheden slechter zijn dan in hun vroegere werkkring.

De eerder genoemde negatieve invloed op het arbeidsaanbod kan zich sterker doen gevoelen naarmate de arbeidsmarkt krappere is. Bij een krappe arbeidsmarkt echter, zijn de financieringsproblemen van de werkloosheidsvoorzieningen sterk verminderd en bestaat bovendien voldoende ruimte voor de bedrijven om hoge lonen uit te betalen, waardoor ook de minder werkwiligen weer naar de arbeidsmarkt worden gelokt. Bovendien kunnen de administratieve controles op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt bij een lager niveau van de werkloosheid beter worden toegepast.

#### *De vraag naar arbeid*

De vraag naar arbeid ondervindt langs twee wegen invloed van de sociale-zekerheidsregelingen. Ten eerste houden deze regelingen de bestedingsmogelijkheden op peil. Hierdoor wordt de vraag naar goederen en diensten in stand gehouden, waardoor vraag naar arbeid wordt gegenereerd. De tweede weg loopt via de aanbodzijde van het productieproces. De financiering van de uitkeringen vindt voor een belangrijk deel plaats door heffingen op arbeid. Dit heeft in zijn algemeenheid tot gevolg dat de factor arbeid ten opzichte van grondstoffen en van de factor kapitaal relatief duurder wordt. Dit wordt nog versterkt door subsidiëring van investeringen in kapitaalgoederen, die in ons land een aanzienlijke omvang heeft aangenomen.

Wanneer arbeid relatief duur is ten opzichte van grondstoffen, bevordert dit niet een efficiënt gebruik van grondstoffen en wanneer arbeid relatief duur is ten opzichte van kapitaal, gaat daarvan een stimulans uit om arbeid door kapitaal te vervangen. Waar dat leidt tot technologische vernieuwing zal de arbeidsproductiviteit doorgaans stijgen, hetgeen gunstig uitwerkt voor de economische groei. Een uitvloeisel daarvan kan weer zijn dat elders het negatieve effect van de technologische vernieuwing ten dele wordt gecompenseerd door nieuwe werkgelegenheid. Niet alle bedrijven beschikken echter over dezelfde technische mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te verbeteren. Ook worden arbeidsintensieve bedrijven met een lage loonstructuur als gevolg van de premie-inkomensgrenzen relatief zwaarder getroffen door de premiedruk. Als deze bedrijven op de internationale markt opereren, zijn hun mogelijk-

<sup>17</sup> Henry J. Aaron, *Economic Effects of Social Security*; Washington, The Brookings Institution, 1982.

S. Danziger, R. Haveman, R. Plotnick, 'How income transfer programs affect work, savings and the income distribution: a critical review'; *Journal of Economic Literature*, september 1981, Volume XIX, blz. 975-1028.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984.

heden om hogere loonkosten af te wentelen in de prijzen beperkt. Opereren ze op de binnenlandse markt, dan kan de mogelijkheid voor afwenteling in de prijzen worden beperkt door het gevaar van vraaguitval of vraagverschuiving naar de informele arbeidsmarkt. In de sectoren met een relatief geringe arbeidsproductiviteit leidt de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid tot vermindering van de vraag naar arbeid. De opgave voor de toekomst lijkt te zijn, een nieuwe systematiek van uitkeringen en financiering te ontwikkelen die de prikkel om de arbeidsproductiviteit te verhogen niet wegneemt, maar die evenmin leidt tot een steeds verdere marginalisering van de arbeidsintensieve sectoren van de economie.

Ook het wettelijk minimumloon kan de vraag naar arbeid negatief beïnvloeden. Het minimumloon volgt in grote lijnen de gemiddelde ontwikkeling van de cao-lonen. Wanneer de verschillen in arbeidsproductiviteit tussen sectoren aanzienlijke vormen gaan aannemen, kan het minimumloon in de sectoren met een relatief lage arbeidsproductiviteit de vraag naar arbeid doen verminderen.

#### *De informele arbeidsmarkt*

De zojuist geschetste negatieve invloed die van de hoge heffingen op arbeid uitgaat op de vraag naar arbeid in de arbeidsintensieve sectoren, manifesteert zich niet alleen in het uitvallen van de vraag naar arbeidsintensieve producten en diensten, maar ook in een verschuiving van de vraag naar de informele sector. Wat daaronder precies wordt verstaan, wordt uiteengezet in paragraaf 7.4. Er zijn diverse factoren werkzaam, die de prikkel versterken die uitgaat van de hoge heffingen op arbeid. De technologische ontwikkeling heeft ertoe geleid dat doe-het-zelven op vele terreinen mogelijk is geworden. De gestage verkorting van de gemiddelde arbeidsduur per persoon vergroot eveneens de mogelijkheid om meer activiteiten te verrichten naast de formele arbeid. De hoge marginale tarieven maken het aantrekkelijk om een deel van het inkomen dan wel incidentele bijverdiensten buiten de formele arbeidsmarkt om te verwerven.

Het samenspel van deze factoren kan niet alleen het doe-het-zelven bevorderen, maar ook het aanbod van en de vraag naar arbeid buiten de formele arbeidsmarkt. Het aanbieden van arbeid op de informele arbeidsmarkt kan zowel voor inkomenstrekken als voor uitkeringstrekken aantrekkelijk zijn. De mogelijkheden voor personen met een betaalde baan om het inkomen aan te vullen met informele arbeid zijn vaak gunstig. De daarvoor benodigde contacten kunnen juist aan een betaalde baan ontleend worden; over de benodigde hulpmiddelen en gereedschappen kunnen zij vaak gemakkelijk de beschikking krijgen. Dit houdt in dat de informele economie ook kan blijven groeien wanneer de werkloosheid daalt. De informele economie is niet een verschijnsel dat zich hoofdzakelijk voordoet bij hoge werkloosheid, maar zal bij ongewijzigd beleid een belangrijk blijvend kenmerk van de economie worden. Verschillen in arbeidsproductiviteit tussen de diverse sectoren van de economie liggen eraan ten grondslag. Hoge heffingen op arbeid versterken de verschuiving van de formele naar de informele economie.

Het is niet in alle gevallen wenselijk de informele economie terug te dringen. Waar de technologische ontwikkeling en de toenemende vrije tijd door de burgers gewenste doe-het-zelf-activiteiten mogelijk maken, zijn weinig redenen aanwezig om maatregelen te overwegen. Waar mensen vanwege de hoge arbeidskosten noodgedwongen tot doe-het-zelven overgaan, en daarbij kwalitatief slechtere resultaten bereiken dan de vakman, is sprake van een proces van de-specialisatie dat economisch minder gewenst lijkt. Ontwrichting van bepaalde sectoren van de economie kan optreden wanneer hoge arbeidskosten en hoge marginale tarieven leiden tot een omvangrijke vraag naar, respectievelijk een omvangrijk aanbod van arbeid door derden buiten de formele arbeidsmarkt om. De heffingsgrondslag voor de collectieve heffingen wordt erdoor versmald, waardoor de heffingen op arbeid nog hoger worden. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel.



## *Recente ontwikkelingen*

Op de arbeidsmarkt hebben zich enkele ontwikkelingen aangediend die het stelsel van sociale-zekerheidsregelingen niet ongemoeid zullen laten. Allereerst is er de verkorting van de gemiddelde arbeidsduur per persoon per jaar. Wanneer dit de vorm aanneemt van een algemene uniforme arbeidsduurverkorting, kunnen huishoudens met slechts één kostwinner beneden het sociale minimum terecht komen. Dit kan uitmonden in een nieuwe functie voor de ABW: het aanvullen van de inkomens van deze huishoudens tot het niveau van het sociale minimum. Er zijn overigens aanpassingen denkbaar in de sfeer van de belastingen en sociale premies, waarmee ten dele kan worden voorkomen dat bij algemene arbeidstijdverkorting het inkomen van genoemde huishoudens beneden het sociale minimum terecht komt.

De verkorting van de gemiddelde arbeidsduur per persoon kan ook worden bereikt door deeltijdarbeid te bevorderen. Dit heeft enkele belangrijke voordelen ten opzichte van algemene arbeidsduurverkorting. De arbeidsmarkt is niet homogeen. Op sommige deelmarkten bestaan nu al tekorten. Uniforme arbeidsduurverkorting verscherpt dat probleem. Bovendien zijn bij een strategie gericht op het bevorderen van vrijwillige deeltijdarbeid huishoudens vrijer in de keuze van de onderlinge arbeidsverdeling. Het bevorderen van vrijwillige deeltijdarbeid vergt een aantal belangrijke aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid, omdat de sociale zekerheid van deeltijdwerkers thans minder goed geregeld is dan die van kostwinners met een volledige werkweek<sup>18</sup>. Overigens staat nog te bezien of vrijwillige deeltijdarbeid voldoende nieuwe banen kan scheppen om de werkloosheid sterk te verminderen. Gezien de voordelen die deze aanpak heeft, lijkt het evenwel aan te bevelen, de aanwezige mogelijkheden zo goed en volledig mogelijk te benutten.

Een uitbreiding van de inkomensaanvullende functie van sociale zekerheid kan ook optreden wanneer de verschillen in ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit gaan leiden tot loondifferentiatie. Om de arbeidsmarkt beter te doen functioneren, verdient de afschaffing van het wettelijk minimumloon overweging. De allocatiefunctie en de minimumbehoeftegarantie zijn moeilijk in één instrument te verenigen. Afschaffing van het minimumloon kan de werkgelegenheid bevorderen, doch tevens in zwakke sectoren leiden tot inkomens die beneden het bestaande minimum liggen. Aanvulling van deze inkomens in het kader van de waarborgfunctie van de sociale zekerheid ligt dan voor de hand, maar heeft als belangrijk bezwaar dat de personen die het betreft geconfronteerd worden met een marginaal tarief van 100 procent. Extra inkomsten zullen immers op de aanvullende uitkering worden gekort. Aldus wordt het probleem van het hoge minimumloon ingeruild voor het probleem van uitbreiding van de groep lage inkomens met een extreem hoog marginaal tarief.

## *Concluderende beschouwing*

Als de negatieve invloed van de sociale-zekerheidsregelingen op het arbeidsaanbod in algemene zin slechts beperkt van omvang is, is er in tijden van grote werkloosheid geen aanleiding om uit arbeidsmarktpolitieke overwegingen de uitkeringsniveaus over de hele linie te verlagen. Waar zich in specifieke situaties wel tekorten voordoen of onvoldoende werkbereidheid bestaat, liggen specifieke maatregelen eerder voor de hand. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een strakke toepassing van de instrumenten in het kader van de toets op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Ook zou voorkomen kunnen worden dat het volgen van beroepsopleidingen voor jongeren financieel te onaantrekkelijk wordt. Naast dergelijke specifieke maatregelen is het vooral ook van belang na te gaan of door aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid een groter aantal mensen weer aan de slag kan worden

<sup>18</sup> Federatie van Bedrijfsverenigingen, *Deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting; juridische aspecten in het kader van de ZW, WAO, AAW en WW*; Amsterdam, 1984. Deeltijdarbeid; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1984, 18 751, nr. 1.

geholpen. Bij het krupper worden van de arbeidsmarkt zou de beperkte negatieve invloed van de sociale zekerheidsregelingen op het arbeidsaanbod wel voor grotere problemen kunnen gaan zorgen. Het is evenwel aannemelijk dat dit probleem zich min of meer vanzelf oplost. Immers, bij een krupper wordende arbeidsmarkt is er ruimte om de lonen extra te laten stijgen, waardoor de werkbereidheid extra wordt geprikkeld.

Om de vraag naar arbeid in de formele economie te bevorderen, verdient het overweging maatregelen te nemen die de prijs van arbeidsintensieve goederen en diensten verlagen. Dit kan de werkgelegenheid doen groeien en een ongewenste uitbreiding van de informele economie afremmen. Ook wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid kunnen hieraan een bijdrage leveren. Voordat hierop nader wordt ingegaan, zij erop gewezen dat ook maatregelen buiten de sfeer van de overdrachtsinkomens hiertoe kunnen bijdragen, bijvoorbeeld afschaffing van het wettelijk minimumloon of verlaging van de BTW op arbeidsintensieve dienstverlening. Maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid kunnen vooral worden gezocht in uitbreiding van de heffingsgrondslag voor de financiering van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld door heffing op de toegevoegde waarde in plaats van op de lonen. Financiering van de sociale zekerheid uit algemene middelen in plaats van uit sociale-verzekeringspremies vormt eveneens een alternatief.

### 2.1.6 *De complexiteit van het stelsel*

Een kenmerk van het stelsel van sociale zekerheid in ons land is de gedeelde verantwoordelijkheid van de centrale overheid en de sociale partners bij de beleidsvorming. Deze gedeelde verantwoordelijkheid houdt in dat de afbakening van taken en bevoegdheden met een zekere regelmaat ter discussie staat en dat de institutionele structuur tamelijk complex is. In paragraaf 9.2 worden de belangrijkste ontwikkelingen van na de Tweede Wereldoorlog op dit gebied geschetst. Een van de conclusies daar luidt dat ook voor een toekomstig stelsel van sociale zekerheid een gedeelde verantwoordelijkheid in brede kring als uitgangspunt wordt gekozen. De historische ontwikkeling en het gegeven dat de sociale zekerheid in financiële zin sterk verweven is met zowel de collectieve sector als de particuliere sector, dragen daartoe bij. Ondanks de sterke verdeeldheid in de reacties op de adviesaanvraag van de regering betreffende de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, bestaat er een grote unanimiteit over de wenselijkheid van een gedeelde verantwoordelijkheid (zie par. 2.2.2).

In de sfeer van de uitvoering doet zich de complexiteit van de regelgeving meer en meer gevoelen. In de paragrafen 9.3 en 9.4 wordt uitvoerig ingegaan op de factoren die hierbij een rol spelen. Allereerst is er een aantal factoren die verband houden met de wijzigingen die de laatste tijd in het stelsel zijn aangebracht en met de wijzigingen die nog op stapel staan. De frequentie van de wetwijzigingen is aanzienlijk toegenomen. De beschikbare invoeringstijd is vaak te beperkt om de vele technische problemen op te lossen die zich kunnen voordoen bij het ten uitvoer brengen van veranderingen in bepaalde regelingen. Een aantal wijzigingen gaat bovendien vergezeld van gecompliceerde overgangsmaatregelen. Een direct gevolg van de aanpassingen en uitbreidingen van de regelgeving is een vergaande differentiatie. Deze dwingt tot een grote mate van specialisatie in de uitvoering, tot het verzamelen van veel gegevens uit verschillende bronnen, het maken van ingewikkelde berekeningen, tot veelvuldige gegevensoverdracht tussen afdelingen en instanties, tot hernieuwde beoordelingen en dergelijke.

In vrijwel elk onderdeel van het stelsel wordt gewerkt met criteria die niet altijd eenvoudig te operationaliseren zijn en met gegevens die vaak moeilijk te verifiëren zijn: onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, passende arbeid, dagloon, leefeenheid, inkomen van andere leden van de leefeenheid, vermogen, beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, enzovoort. Verschillende gegevens en criteria moeten per uitkeringsgerechtigde bovendien regelmatig worden verzameld, respectievelijk toegepast. De problemen waarvoor de cliënten hierdoor worden gesteld zijn aanzienlijk, evenals de mogelijkheden om

bewust of onbewust onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken. Ook kan de uitvoeringsorganisatie hierdoor tot afwegingen komen die de cliënt maar moeilijk kan begrijpen en accepteren. Of de daarmee samenhangende uitvoeringskosten te hoog zijn, is een kwestie van afweging van het voordeel van minder complexiteit tegen het voordeel van een zekere differentiatie, die voortvloeit uit het streven naar een zo groot mogelijke mate van verdelende rechtvaardigheid en materiële gelijkheid.

### *Concluderende beschouwing*

Wanneer ook in het toekomstig beleid sterk de nadruk wordt gelegd op verdelende rechtvaardigheid, lijken de marges voor een ingrijpende vereenvoudiging van het stelsel niet groot. Dit betekent overigens niet dat verbeteringen nauwelijks mogelijk zijn, bijvoorbeeld door uniformering van de begrippen en criteria uit de verschillende regelingen. Voorts verdient het overweging om in de beleidsvoorbereiding en -vorming meer aandacht te besteden aan de uitvoeringstechnische aspecten van voorgenomen maatregelen. In een dynamische samenleving is materiële gelijkheid nooit volledig te bereiken. De vooruitgang die op dit punt eventueel geboekt kan worden door verfijning van de regelgeving, moet bewust worden afgewogen tegen de bezwaren die kleven aan een toenemende complexiteit.

## **2.2 Actuele ontwikkelingen betreffende stelselwijziging**

### *2.2.1 Het regeringsbeleid*

Een centraal onderdeel van het huidige regeringsbeleid vormt de herziening van het stelsel van sociale zekerheid. In 1983 heeft de regering aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad advies gevraagd over de herziening van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen en de daarop aansluitende bijstandsregeling. In deze adviesaanvraag van 25 mei 1983 noemt de regering drie redenen voor herziening van het huidige stelsel<sup>19</sup>. Allereerst wordt het voor het herstel van de economie noodzakelijk geacht om de collectieve uitgaven, waarvan de sociale-zekerheidsuitgaven een belangrijk onderdeel vormen, terug te dringen. In dit verband wijst de regering erop dat het aandeel van de overdrachtsinkomens in het nationaal inkomen in de voorbije decennia sterk is gestegen, terwijl in diezelfde periode het aandeel van de winsten sterk is gedaald. De stijging van de kosten van de sociale zekerheid zou vooral op de winsten worden afgewenteld. Als reden voor stelselherziening wordt voorts genoemd dat het huidige stelsel niet berekend is op de huidige omvang van de niet-activiteit en het structurele karakter daarvan. Ten slotte wordt gesteld dat meer recht moet worden gedaan aan het streven in de samenleving naar een grotere mate van individuele financiële onafhankelijkheid. In dit verband speelt de derde EG-richtlijn een belangrijke rol<sup>20</sup>. Deze schrijft voor dat uiterlijk op 23 december 1984 gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid zou moeten zijn gerealiseerd.

De plannen die in de genoemde adviesaanvraag zijn ontvouwd voor een nieuw stelsel van loonderving bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, zijn gebaseerd op de keuze voor wat een 'vangnetsysteem' wordt genoemd. Bij het verlies van een inkomen uit loonarbeid door arbeidsongeschiktheid of werkloosheid treedt allereerst een regeling in werking die een uitkering verschaft waarvan de hoogte en de duur worden afgeleid van het laatstgenoten inkomen en de duur van het arbeidsverleden. De loondervingsfunctie staat dus voorop. Het recht op een uitkering wordt daarbij strikt individueel bepaald. Pas wanneer geen voldoende of helemaal geen recht op een loondervingsuitkering

<sup>19</sup> Herziening van het stelsel van sociale zekerheid; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 475, nr. 6.

<sup>20</sup> Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid; Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 10 januari 1979, nr. L 6/24.

(meer) bestaat, treedt het 'vangnet' in werking. Daarbij worden zodanige aanvullende of vervangende uitkeringen verstrekt, dat elk huishouden zijn minimumbehoefte kan dekken. De keuze voor het 'vangnetsysteem' is mede gebaseerd op de overweging dat aansluiting moet worden gezocht bij de in ons land gegroeide verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners op het gebied van de loondervingsregelingen. Van oudsher zijn de sociale partners primair verantwoordelijk voor de loondervingsfunctie, terwijl de overheid in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de minimumbehoefte-functie.

De belangrijkste kenmerken van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen dat in de adviesaanvraag van 25 mei 1983 wordt voorgesteld, kunnen als volgt worden samengevat. Het bestaande onderscheid tussen de WW en de WWV komt te vervallen. Er komt één werkloosheidsregeling die strikt individueel wordt toegepast, zodat de thans bestaande ongelijke behandeling van mannen en vrouwen in de WWV komt te vervallen. Een tweede kenmerk is de invoering van een glijdende schaal: tot aan het minimumloon bedraagt het uitkeringspercentage 70, over daarboven genoten inkomen 50 procent. Naarmate het inkomen hoger is, is het gemiddelde uitkeringspercentage dus lager. Hiermee kan afbreuk worden gedaan aan het equivalentiebeginsel. Dit gaat er immers van uit dat premie en prestatie op elkaar horen te zijn afgestemd, zoals het geval is bij de huidige werknemersverzekeringen. In een poging om het equivalentiebeginsel overeind te houden, wordt voorgesteld tevens een glijdende premie in te voeren. De duur van de werkloosheidsuitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden, maar bedraagt ten hoogste vijf jaar. Binnen deze termijn wordt de uitkering in halfjaarlijkse stappen verlaagd tot het sociale minimum voor een alleenstaande (70% van het netto minimumloon). Omdat het arbeidsverleden vaak moeilijk te meten is, wordt voorgesteld om vooralsnog de leeftijd als criterium voor de uitkeringsduur te kiezen. Het voorgestelde verband tussen leeftijd en uitkeringsduur bij werkloosheid is weergegeven in tabel 2.10.

Tabel 2.10 Het verband tussen leeftijd en uitkeringsduur bij werkloosheid volgens het herziene stelsel (in jaren)

leeftijd	uitkeringsduur
tot 23	0,5
23-29	1
30-34	1,5
35-39	2
40-44	2,5
45-49	3
50-54	3,5
55-59	4
60-64	≤ 5

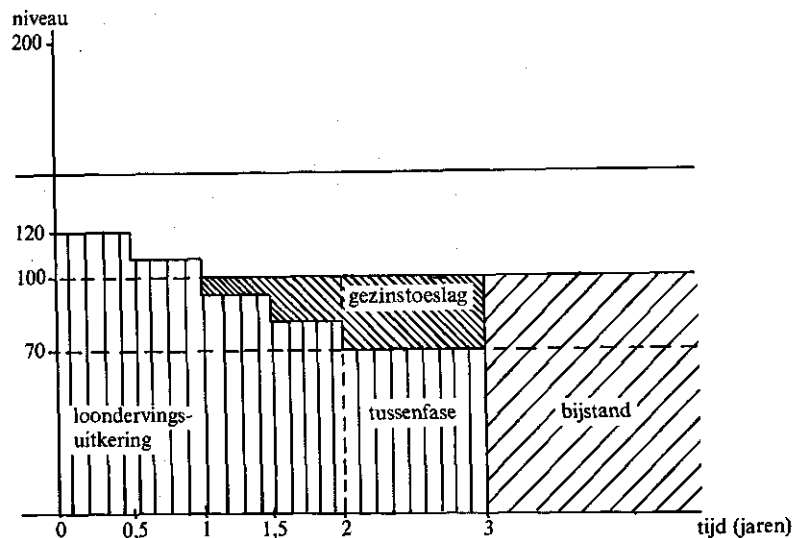
Bron: Herziening van het stelsel van sociale zekerheid; Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, 17 475, nr. 6, blz. 31.

Na het verstrijken van het recht op een werkloosheidsuitkering treedt een zogenoemde tussenfase in werking: de werkloze ontvangt gedurende één jaar een vervolgutkering op het niveau van het sociale minimum voor een alleenstaande. Wanneer de werkloosheidsuitkering tijdens de loondervingsfase en/of de tussenfase beneden het sociale minimum voor het desbetreffende huishouden ligt, kan een toeslag verstrekt worden. Bij het bepalen van het recht op deze toeslag en de hoogte ervan wordt rekening gehouden met eventueel arbeidsinkomen van de huisgenoten (inkomenstoets). Er vindt evenwel geen vermogenstoets plaats. Na het verstrijken van de vervolgutkering is de werkloze, net als een persoon zonder arbeidsverleden, aangewezen op de Algemene Bijstandswet. Van individualisering van uitkeringsrechten op grond van de ABW kan volgens de regeringsplannen geen sprake zijn. Toetsing op inkomen en vermogen van de leefeenheid blijft bestaan. Wel kan in de ogen van de regering worden gedacht aan een zekere mate van verzelfstandiging van uitke-

ringsrechten voor partners in een leefeenheid. Dit zou kunnen worden bereikt door een uitkering toe te kennen aan beide partners afzonderlijk. Zo een verzelfstandiging betekent geen verhoging van de bijstand, maar slechts een verdeling ervan over beide partners.

Schematisch kan het nieuwe stelsel van inkomensderving bij werkloosheid, zoals dat de regering in de adviesaanvraag van 25 mei 1983 voor ogen stond, worden weergegeven als in figuur 2.1.

**Figuur 2.1** Schematische weergave van het gewijzigde stelsel van werkloosheidsuitkeringen uit de adviesaanvraag van 25 mei 1983<sup>a)</sup>



Bron: Herziening van het stelsel van sociale zekerheid; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 475, nr. 6, blz. 59.

a) Deze figuur heeft betrekking op een persoon tussen 35 en 40 jaar die gedurende twee jaar recht heeft op een aan het loon gerelateerde uitkering. Het dagloon is in dit voorbeeld gesteld op 200, het minimumloon op 100.

Voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden in de adviesaanvraag op korte termijn twee ingrijpende veranderingen voorgesteld. Allereerst de invoering van de glijdende schaal, zoals die ook bij de werkloosheidsregeling is voorgesteld, en voorts de eliminering van de verborgen werkloosheid in de AAW en de WAO. Momenteel wordt er bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid rekening mee gehouden dat de betrokkene door die arbeidsongeschiktheid minder gelegenheid heeft voor het verkrijgen van passende arbeid. Hierdoor wordt aan mensen die voor een deel arbeidsongeschikt zijn en voor het overige werkloos, in het algemeen toch een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend. Daarmee fungeren deze regelingen tot op zekere hoogte als een werkloosheidsregeling. In de adviesaanvraag is ervan uitgegaan dat de aldus ontstane verborgen werkloosheid 50 procent bedraagt. Het elimineren van de werkloosheidscomponent houdt in dat de arbeidsongeschikte alleen een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt voor het percentage dat hij arbeidsongeschikt is; voor het overige is men aangewezen op een werkloosheidsuitkering. De arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt niet in duur beperkt en evenmin verlaagd tot het minimumniveau.

Op langere termijn wordt gedacht aan het gelijkschakelen van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen en het opheffen van de beperkingen in de duur van de vervoluitkering. Na het verstrijken van de loondervingsuitkering zou dan tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd aanspraak bestaan op een individuele uitkering op het niveau van 70 procent van het minimumloon. Alleen degenen zonder arbeidsverleden vallen dan bij de afwezigheid van voldoende middelen van bestaan terug op de bijstand. Vooralsnog acht de regering zo een stelsel echter niet haalbaar.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft voor 1981 de verdelingseffecten en de budgettaire effecten van de stelselherzieningsplannen berekend <sup>21</sup>. Voor werklozen treedt een gemiddelde daling van het besteedbaar inkomen op van omstreeks 9 procent. Voor arbeidsongeschikten bedraagt deze daling omstreeks 19 procent bij een veronderstelde verborgen werkloosheid van 50 procent. De budgettaire effecten kunnen als volgt worden samengevat: de ombuigingsoperatie voor de werkloosheidsregelingen levert ongeveer 1,4 miljard gulden op; bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen beloopt dat bedrag 4,1 miljard gulden.

In april 1985 heeft de regering een nieuwe versie van het plan voor stelselherziening naar buiten gebracht <sup>22</sup>. In vergelijking met de adviesaanvraag van 25 mei 1983 bevat deze versie nadere uitwerkingen op onderdelen en enkele veranderingen. De belangrijkste nieuwe elementen worden hierna genoemd. Van de aanvankelijk beoogde glijdende schaal wordt afgezien. De loondervingsuitkering bij werkloosheid zal in de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet, die de bestaande WW en WWV zal vervangen, 70 procent van het laatstverdiende loon bedragen. Bij verwijtbare werkloosheid bedraagt de uitkering ten hoogste 70 procent van het minimumloon. Voor toetreding tot de werkloosheidsverzekering geldt een referte-eis. Voor een uitkering van een half jaar moet in het jaar voorafgaand aan de werkloosheid in 26 weken gewerkt zijn. Voor langer durende uitkeringen geldt bovendien een eis ten aanzien van het arbeidsverleden: er moet drie jaar gewerkt zijn in de periode van 5 jaar voorafgaand aan de werkloosheid; perioden van verzorging van kinderen onder de 12 jaar zullen voor de helft worden meegeteld voor deze eis. Personen die na hun vijftigste jaar werkloos zijn geworden, krijgen na afloop van de loondervingsuitkering en de vervolguutkering een uitkering op grond van een afzonderlijke Inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW). De IOW-uitkering is een uitkering op het sociale-minimumniveau, waarop wel een inkomenstoets maar geen vermogenstoets wordt toegepast. De loondervingsuitkeringen en de vervolguutkeringen worden gefinancierd uit sociale premies. De toeslagen en de IOW-uitkeringen worden betaald uit de algemene middelen.

Het uitkeringspercentage bedraagt bij een arbeidsongeschiktheidsuitkering eveneens 70. De verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de AAW en de WAO wordt afgeschaft. Van deze eliminering van de verborgen werkloosheid in de AAW en de WAO worden de personen van 50 jaar en ouder van het huidige bestand uitgesloten. Van een stapsgewijze verlaging van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar het minimumniveau wordt dus ook voor de lange termijn afgezien, evenals van een beperking van de uitkeringsduur.

De derde EG-richtlijn, die voorschrijft dat uiterlijk op 23 december 1984 mannen en vrouwen gelijk behandeld moeten worden in de sociale zekerheid, heeft niet alleen doorgewerkt in bovenstaande plannen tot stelselwijziging, maar ook geleid tot voorstellen voor wijziging bij andere regelingen. Voor de gelijke behandeling in de AOW is inmiddels een oplossing gevonden <sup>23</sup>. Voortaan is ook de gehuwde vrouw zelfstandig premieplichtig. Het blijkt overigens wel bijzonder moeilijk te zijn om een uitkeringssystematiek te ontwikkelen die recht doet aan de pluriformiteit van de huishoudensstructuur en die bovendien ook nog betaalbaar wordt geacht. De verdeelde adviezen van de Emancipatieraad en de SER vormen hiervan een illustratie <sup>24</sup>.

<sup>21</sup> *Berekend baleid*, op. cit., blz. 152-170.

<sup>22</sup> Nederlandse Staatscourant, 9 april 1985, nr. 68, blz. 1-2.

<sup>23</sup> Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet alsmede aanpassing van de overige volksverzekeringen); Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 515, nrs. 1-3 en vergaderjaar 1984-1985, 18 515, nrs. 15 en 16.

<sup>24</sup> Emancipatieraad, *Gelijke behandeling in de AOW*; 's-Gravenhage, 1984.

Sociaal-Economische Raad, *Advies gelijke behandeling in de AOW*; 's-Gravenhage, 1984.

Een extra complicatie vormt het feit dat de derde EG-richtlijn niet in alle opzichten uitsluitend geeft over wat wel en wat niet geoorloofd is. Vooral het begrip 'indirecte discriminatie' is voor verschillende uitleg vatbaar. Voorts bestaan er verschillen van opvatting over de mate waarin de herziening van de sociale zekerheid als instrument mag worden gebruikt om de individuele economische zelfstandigheid van alle burgers te bevorderen. In hoofdstuk 5 wordt op deze problematiek van de uitkeringsystematiek nader ingegaan.

De omvang en het structurele karakter van de werkloosheid hebben geleid tot maatregelen om de mogelijkheden tot het verrichten van onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden te verruimen. In dit kader vindt een breed scala van activiteiten plaats, variërend van het traditionele vrijwilligerswerk tot speciaal voor werklozen in het leven geroepen projecten. Ter regulering van het werken met behoud van uitkering wordt momenteel de Wet Onbetaalde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden (WOAU) voorbereid. Op de achtergrond en inhoud van deze wet wordt in paragraaf 7.4.5 nader ingegaan.

### 2.2.2 *Reacties op het regeringsbeleid*

De adviesaanvraag van 25 mei 1983 heeft veel reacties uitgelokt. Volstaan wordt hier met een bespreking van de standpunten die zijn ingenomen in de Emancipatieraad en de SER, en van de belangrijkste reacties die vanuit de drie grote politieke partijen zijn gekomen <sup>25</sup>.

Met betrekking tot een aantal uitgangspunten van het voorgestelde stelsel komen de in de SER ingenomen standpunten onderling sterk overeen. De keuze voor het zogenoemde vangnetstelsel wordt door de gehele SER onderschreven. De integratie van de werkloosheidsregelingen tot één regeling waarin mannen en vrouwen gelijk worden behandeld, vindt eveneens algemene instemming. De glijdende schaal wordt echter afgewezen, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het equivalentiebeginsel. De jongste versie van de plannen van de regering sluit hierbij aan. De betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering moet volgens de SER ook in het nieuwe stelsel worden gewaarborgd. Voor langdurig werklozen worden betere uitkeringsvoorwaarden bepleit dan in de adviesaanvraag worden voorgesteld, zodat werklozen alleen in uitzonderingsgevallen op de Algemene Bijstandswet zijn aangewezen. In de jongste regeringsplannen wordt door de IOW voorkomen dat personen die na hun vijftigste jaar werkloos worden, aangewezen kunnen raken op de ABW. Verdeeldheid bestaat binnen de SER over de nadere vormgeving van de aan het loon gerelateerde werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, zoals kan worden afgeleid uit tabel 2.11. De SER kan zich wel verenigen met het regeringsstandpunt dat individualisering van de uitkeringsrechten op minimumniveau vooralsnog niet mogelijk is.

<sup>25</sup> Emancipatieraad, *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; 's-Gravenhage, 1984.  
Sociaal-Economische Raad, *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*; 's-Gravenhage, 1984.  
CDA, *Uitspraken CDA-partijraad over het vernieuwen van het stelsel van sociale zekerheid op 5 februari 1983 te Ede*; 's-Gravenhage, 8 februari 1983.  
PvdA, *Contouren voor stelselwijziging sociale zekerheid, Visie van de PvdA op stelselherzieningsplannen van de regering*; 's-Gravenhage, 1984.  
VVD, *VVD-visie over stelselwijziging sociale zekerheid*; 's-Gravenhage, 1984.

**Tabel 2.11 Standpunten in de SER ten aanzien van uitkeringsvoorwaarden, uitkeringspercentages en uitkeringsduur voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in een nieuw stelsel van sociale zekerheid**

		adviesaan- vraag	stand- punt 1 FNV	stand- punt 2 CNV	stand- punt 3 MHP	stand- punt 4 kroonleden	stand- punt 5 werkgevers
<b>Werkloosheid<sup>a)</sup></b>							
uitkeringsvoorwaarden	referte-cis (gewerkte dagen in refertejaar)	130	130	130	130	130	130
	wachttijd	geen	geen	geen	geen	geen	geen
	aanvullende uitkerings- voorwaarde m.b.t. het arbeidsver- leden voor het recht op (verhoging van) uitkering	geen	5 jaar voor de leeftijds- afhankelijke verhoging van het uitkerings- percentage	geen	p.m.	5 jaar	6 jaar, betreft al- leen de indi- viduele uitkering op minimum- niveau, waarvoor inkomens- toets geldt
uitkerings- niveau loon- gerelateerde uitkering	vast percen- tage	—	—	75%	—	70%	—
	variabel percentage	naar leeftijd resp. ar- beidsverle- den (zie uitkerings- voorwaarden	—	70-80%	—	—	60-70%
	naar uit- kerings- duur	geleidelijke afbouw aanvangsni- veau naar minimum- niveau in gelijke half- jaarlijkse stappen	—	—	geleidelijke afbouw van 70 naar 65% in ge- lijke jaar- lijkse stap- pen	—	—
	naar hoog- te loonin- komen	t.a.v. aan- vangsni- veau: glij- dende schaal 70- ca. 60%	—	—	—	—	—
uitkeringsduur	loongerela- teerde uit- kering	afhankelijk van leeftijd resp. ar- beidsverle- den: ½-5 jaar	onbepikt tot 65 jaar	voorlopig max. 4 jaar (later af- hankelijk van finan- ciële moge- lijkheden verlengen)	onbepikt tot 65 jaar	onbepikt tot 65 jaar <sup>b)</sup>	afhankelijk van leeftijd resp. ar- beidsverle- den: 2 maanden - 6 jaar
	individuele uitkering op mini- mumni- veau	max. 1 jaar (zonder inkomens- of vermo- genstoets)	—	onbepikt tot 65 jaar (met ar- beidsinko- mens- en zonder vermogens- toets)	—	—	onbepikt tot 65 jaar (met inko- mens- en zonder vermogens- toets)



Tabel 2.11 vervolg

	adviesaan- vraag	stand- punt 1 FNV	stand- punt 2 CNV	stand- punt 3 MHP	stand- punt 4 kroonleden	stand- punt 5 werkgevers	
<b>Arbeidsongeschiktheid<sup>a)</sup></b>							
uitkeringsvoorwaarden	referte-eis	geen	geen	geen	geen	geen	geen
	wachttijd	1 jaar	1 jaar	1 jaar	1 jaar	1 jaar	1 jaar
	aanvullen- de uitke- ringsvoor- waarden	geen	geen	geen	geen	minimaal 25% ar- beidsonge- schiktheid	geen voor loon relateerde uitkering; inkomens- toets voor minimum- uitk.
uitkerings- niveau loon- gerelateerde uitkering	vast percen- tage	—	80%	75%	—	70%	—
	variabel percentage	naar leeftijd — resp. ar- beidsverle- den	—	—	—	—	60-70%
		naar uitke- rings- duur	voorlopig niet (op lange ter- mijn als bij werkloos- heid)	—	—	geleidelijk afbouw van 70 naar 65% in ge- lijke jaar- lijkse stappen	—
		naar hoog- te loonin- komen	glijdende schaal 70- ca. 60%	—	—	—	—
uitkeringsduur	loongerela- teerde uit- kering	voorlopig onbeperkt tot 65 jaar (op lange termijn af- hankelijk van leeftijd resp. ar- beidsverle- den (maken))	onbeperkt tot 65 jaar	onbeperkt tot 65 jaar	onbeperkt tot 65 jaar	onbeperkt tot 65 jaar	afhankelijk van leeftijd resp. ar- beidsverle- den: 2 mnd. -6 jaar <sup>c)</sup>
	individuele uitkering op mini- mumniveau	voorlopig niet van toepassing	—	—	—	—	onbeperkt tot 65 jaar (met inko- menstoets)

Bron: Sociaal-Economische Raad, *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*, 's-Gravenhage, 1984, blz. 152-153.

a) In dit schema zijn de uitkeringsrechten en -voorwaarden bij werkloosheid eveneens van toepassing op de werkloosheidscomponent bij arbeidsongeschiktheid; in standpunt 1 worden de uitkeringslasten ten behoeve van de werkloosheidscomponent (met een leeftijdsafhankelijk uitkeringspercentage) uit de premie-opbrengsten van de arbeidsongeschiktheidsverzekering gefinancierd. Voorts hebben de uitkeringsrechten bij werkloosheid in dit schema alleen betrekking op werknemers die voldoen aan de gestelde uitkeringsvoorwaarden; voor schoolverlaters en herintreders (standpunt 1) gelden afwijkende regelingen (zie paragraaf 5.3.4.3 en paragraaf 5.5.5 van het SER-advies).

b) Een deel van het deel van de SER dat kiest voor standpunt 4 gaat in afwijking hiervan uit van een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid met een beperkte uitkeringsduur, conform de voorstellen van het kabinet in de adviesaanvraag.

c) Een deel van het deel van de SER dat kiest voor standpunt 5 gaat in afwijking hiervan uit van een loongerelateerde uitkering voor de medisch-arbeidskundige component bij arbeidsongeschiktheid met een onbeperkte uitkeringsduur.

Het standpunt van de Emancipatieraad is gebaseerd op het centrale oogmerk van individuele financiële onafhankelijkheid en zelfstandigheid. De sociale zekerheid moet elke volwassen persoon in staat stellen om een zelfstandig bestaan te leiden en financieel onafhankelijk te zijn van andere personen. De duur en de hoogte van een uitkering moeten in beginsel onafhankelijk zijn van het gezinsinkomen en de gekozen leefvorm. De Emancipatieraad wijst toeslagen voor partners zonder (voldoende) eigen inkomen af, omdat deze een impliciete heffing vormen op deelname aan betaalde arbeid van vrouwen. Aan het streven naar individuele financiële onafhankelijkheid wordt daardoor afbreuk gedaan. De Emancipatieraad stemt volledig in met de individualisering van de loondervingsfase uit de regeringsvoorstellen. Evenals de SER, pleit ook hij voor een langere duur van de zogenoemde tussenfase uit de adviesaanvraag. Om af te komen van toeslagen wordt voor een cohortsgewijze afschaffing van het recht hierop gepleit, zodat deze regeling slechts een tijdelijk karakter zal dragen. Over de eventuele individualisering van de bijstand heeft de Emancipatieraad verdeeld geadviseerd. Een deel van de raad bepleit de invoering van een geïndividualiseerde (her)intredersregeling in het kader van de RWW. Een ander deel van de raad kan zich daarmee niet verenigen. Gevreesd wordt dat de voor deze regeling benodigde gelden tot een onaantvaardbare verlaging van alle uitkeringen zullen leiden. Daardoor dreigen belangrijke categorieën uitkeringsgerechtigden beneden het sociale minimum te belanden; zo zouden nog meer mensen genoodzaakt worden hun zelfstandigheid op te geven. Bovendien vreest dit deel van de raad dat andere elementen van het emancipatiebeleid door de verhoogde bijstandsuitgaven financieel in het gedrang zullen komen.

Ook de drie grote politieke partijen hebben voorstellen gelanceerd betreffende de uitkeringsvoorwaarden, de uitkeringsduur en de uitkeringshoogte in een nieuw stelsel van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. Een overzicht van de verschillende voorstellen blijft hier achterwege, omdat ten opzichte van de hiervoor geschetste standpunten in de SER en de Emancipatieraad veeleer sprake is van accentverschillen dan van fundamenteel andere opvattingen. Van meer belang voor dit rapport zijn de centrale uitgangspunten die naar voren zijn gebracht. Deels betekenen deze een verruiming van het kader van waaruit de stelselherziening moet worden gezien. Uit de reacties van de drie grote politieke partijen kunnen de volgende min of meer unanieme uitgangspunten worden afgeleid:

- de keuze van de regering voor het 'vangnetsysteem', en daarmee voor een grote mate van betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering, wordt algemeen onderschreven;
- vereenvoudiging van het stelsel moet een belangrijk oogmerk van de herziening zijn; het huidige stelsel is voor de burger en de uitvoeringsorganen steeds ondoorzichtiger geworden en werkt fraude in de hand;
- de ongelijkheid die op het gebied van de sociale zekerheid bestaat tussen werknemers, ambtenaren en kleine zelfstandigen moet worden verminderd;
- de belemmeringen die het huidige stelsel bevat voor toetreding tot de arbeidsmarkt moeten zoveel mogelijk worden weggenomen;
- bij de stelselherziening moet meer rekening worden gehouden met de te verwachten ontwikkelingen inzake deeltijdarbeid en arbeidsduurverkorting;
- het stelsel van sociale zekerheid moet op het punt van individualisering niet te ver vooruit lopen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt; de bescherming van het bestaansminimum van de alleenverdienersmarkt maakt toepassing van het draagkrachtbeginsel noodzakelijk.

Verschillen in uitgangspunten komen uit de reacties van de politieke partijen ook naar voren. Kernpunten daarbij zijn de mate waarin de 'sociale minima' moeten worden ontzien en de mate waarin de collectieve lasten moeten worden teruggedrongen. De hier geconstateerde unanimiteit over een aantal uitgangspunten sluit uiteraard niet uit dat bij de uitwerking tot concrete wijzigingsvoorstellen verdere verschillen van opvattingen zullen blijken.

In dit overzicht van belangrijke reacties op de stelselwijzigingsplannen van

de regering mogen twee recente studies die veel aandacht hebben gekregen in de maatschappelijke discussie, niet ontbreken: *Om een werkbare toekomst* uit PvdA-kring<sup>26</sup> en *Grenzen aan de sociale zekerheid* uit VVD-kring<sup>27</sup>. In beide studies wordt aanbevolen de wettelijk verplichte verzekering tegen loonderving te beperken tot het sociale minimum. Bij de verzekering tegen loonderving boven dat minimum zou de eigen verantwoordelijkheid van het individu en de sociale partners voorop dienen te staan. Dat daardoor tussen ondernemingen en bedrijfstakken verschillen gaan ontstaan in risicodekking en in hoogte van de premie, wordt door de opstellers van het tweede rapport wenselijk geacht met het oog op de noodzakelijke dynamiek op de arbeidsmarkt. De auteurs van het eerstgenoemde rapport willen het ontstaan van te grote ongelijkheden tegengaan door een wettelijk kader op te stellen voor de aanvullende verzekering. Differentiatie in de bovenminimale sfeer houdt voorts het gevaar in dat naast de 'pensioenbreuk' ook 'sociale zekerheidsbreuken' gaan ontstaan, hetgeen de mobiliteit op de arbeidsmarkt kan verminderen; daarom zou de overdracht van rechten bij verandering van werkkring ook wettelijk geregeld moeten worden.

Beide studies spreken zich in beginsel uit voor individualisering, doch komen tevens tot de conclusie dat dit slechts tot op zekere hoogte mogelijk is, zoals kan worden afgeleid uit de beschrijving van de voorgestelde stelsels. Van het in *Om een werkbare toekomst* aanbevolen stelsel worden hier de volgende elementen genoemd:

- er komt een algemene uitkering om een minimale bestaanszekerheid te garanderen; deze voorziening wordt gefinancierd uit algemene middelen;
- voor deze voorziening komen alle personen van 18 jaar en ouder in aanmerking die:
  - niet in staat zijn zelfstandig in hun onderhoud te voorzien, of
  - tot categorieën behoren die daarvan bij wet zijn vrijgesteld, omdat ze een bepaalde leeftijd hebben bereikt of bepaalde taken verrichten, dan wel
  - onvrijwillig werkloos zijn;
- voor deze laatste groep gelden een sollicitatieplicht en een plicht tot her-, om- en bijscholing;
- het niveau van de basisvoorziening bedraagt 50 procent van het netto minimumloon; alleenstaanden ontvangen 70 procent;
- de belasting wordt geheven per leefeenheid, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal inkomens en het aantal personen in die leefeenheid; tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden wordt geen verschil gemaakt.

Het draagkrachtbeginsel wordt in deze voorstellen zoveel mogelijk uit de sociale zekerheid geweerd, behalve waar het de hogere uitkering voor alleenstaanden betreft. Een consequentie van het voorgestelde stelsel is dat de partner van een uitkeringsgerechtigde genoodzaakt is zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt, tenzij hij of zij behoort tot een categorie die daarvan bij wet is vrijgesteld. Bij de toekenning van de basisuitkering wordt geen rekening gehouden met het inkomen van de partner. Deze individualiseringsgedachte wordt niet doorgetrokken naar de belastingheffing. Daar wordt de draagkracht van de leefeenheid als uitgangspunt genomen. Ter voorkoming van al te hoge marginale tarieven wordt de mogelijkheid geopperd om in geval van meer dan een inkomen per eenheid, de basisuitkering in de belastingheffing te betrekken. Aldus wordt indirect toch rekening gehouden met het inkomen van de partner.

Ook in het rapport *Grenzen aan de sociale zekerheid* wordt geconcludeerd dat volledige individualisering vooralsnog moeilijk is te verwezenlijken. Voor personen van 18 tot 65 jaar wordt een Algemene inkomensdervingswet (AIW) voorgesteld; deze geeft recht op een uitkering bij ziekte, arbeidsongeschikt-

<sup>26</sup> J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen, M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*; 's-Gravenhage, 1984.

<sup>27</sup> *Grenzen aan de sociale zekerheid*; door H.F. Heijmans, M. Fruitema, K. Groenveld e.a., prof. mr. B.M. Teldersstichting, Geschrift 52, 's-Gravenhage, 1984.

heid, invaliditeit en onvrijwillige werkloosheid. De hoogte van de uitkering is, ongeacht de oorzaak van de inkomensderving, voor iedereen gelijk. In beginsel zou deze uitkering toereikend moeten zijn voor een alleenstaande en volledig zijn geïndividualiseerd, dat wil zeggen onafhankelijk van de huishoudenssamenstelling en de eventuele overige inkomens in het huishouden. Zolang de arbeidsmarkt echter niet volledig geëmancipeerd is, wordt dit te kostbaar geacht. Derhalve wordt een basisuitkering voorgesteld ter grootte van 50 procent van het sociale minimum van een echtpaar. Voor alleenstaanden geldt een toeslag van 20 procent, voor eenoudergezinnen van 40 procent. In de ogen van de opstellers van het rapport zou de individualiseringsgedachte inhouden dat een uitkeringsgerechtigde waarvan de partner geen recht heeft op een uitkering, een toeslag van 50 procent krijgt, ongeacht het inkomen van de partner. Ook dit wordt evenwel bij de huidige geringe deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt niet haalbaar geacht. In welke mate de toeslag moet worden gekort in relatie tot het inkomen van de partner, wordt niet aangegeven.

Beide studies komen zo in feite tot de conclusie dat individualisering van de sociale zekerheid pas gerealiseerd kan worden wanneer de arbeidsmarkt ook geïndividualiseerd is. In *Om een werkbare toekomst* wordt daartoe een concreet voorstel uitgewerkt: de invoering van een 25-urige werkweek in een periode van tien jaar.

De problematiek van de individualisering van de uitkeringsrechten in de AOW is in de kern dezelfde als de hiervoor geschetste problematiek bij de individualisering van loondervingsregelingen. In beginsel wenst men uitkeringen die toereikend zijn voor een alleenstaande en die onafhankelijk zijn van de samenstelling van een huishouden en de inkomsten van eventuele andere leden van het daarvan. De AOW onderscheidt zich van de loondervingsregelingen door het feit dat de AOW-uitkering onafhankelijk is van het inkomen van de uitkeringsgerechtigde. Ook hier stuit men op het probleem van de hoge kosten en de nog onvoldoende geëmancipeerde arbeidsmarkt. Gezien de grote gelijkenis van deze problematiek met het voorgaande, wordt hier volstaan met een verwijzing naar de verdeelde adviezen van de Emancipatieraad en de SER<sup>28</sup>.

Het verrichten van onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden kan naar het oordeel van de Emancipatieraad en de SER nimmer een blijvend alternatief zijn voor betaalde arbeid<sup>29</sup>. Werken met behoud van uitkering ziet de SER als een tijdelijke noodoplossing die, vooral op sociale gronden, alleen te rechtvaardigen is vanwege het huidige hoge niveau van de langdurige werkloosheid. De Emancipatieraad ziet als belangrijk bezwaar dat werken met behoud van uitkering zal leiden tot verdringing van vrouwen uit zowel betaalde als onbetaalde activiteiten. Aangezien de WOAU vooral bedoeld is voor uitkeringsgerechtigden vreest de Emancipatieraad voorts dat er een, in zijn ogen niet gerechtvaardigd, onderscheid gemaakt zal gaan worden tussen werkzoekenden met een uitkering en werkzoekenden zonder uitkering. Deze laatste categorie bestaat hoofdzakelijk uit vrouwen.

### 2.2.3 Nabeschouwing

Het regeringsbeleid lijkt in hoofdzaak te zijn gericht op een tweetal doelstellingen: aanpassing van het stelsel aan de derde richtlijn van de EG en terugdringing van de collectieve lasten die gemoeid zijn met de sociale zekerheid, door middel van het versoberen van de uitkeringen. De invloed van de sociale zekerheid op de economische structuur wordt door de regering hoofdzakelijk

<sup>28</sup> Emancipatieraad, *Gelijke behandeling in de AOW*; 's-Gravenhage, 1984.

Sociaal-Economische Raad, *Advies gelijke behandeling in de AOW*; 's-Gravenhage, 1984.

<sup>29</sup> Emancipatieraad, *Advies Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden*; 's-Gravenhage, 1984.

Sociaal-Economische Raad, *Advies Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden*; 's-Gravenhage, 1984.

bezien op zijn macro-economische effecten. De omvang van de collectieve lastendruk, waarvoor de uitgaven voor sociale zekerheid mede bepalend zijn, wordt geacht de investeringen - en daarmee de werkgelegenheid en de economische groei - in negatieve zin te beïnvloeden. In deze gedachtengang moet aan het terugdringen van de macro-economische druk van belastingen en sociale premies een hoge prioriteit worden toegekend.

In het verlengde daarvan heeft de regering tevens een antwoord gezocht op de vraag hoe de lasten van de versoering van de uitkeringen zo rechtvaardig mogelijk kunnen worden verdeeld over de bevolkingsgroepen die het betreft. Dit heeft geleid tot enkele vernieuwingen in de structuur van het stelsel. Hierbij is de derde richtlijn van de EG in acht genomen en is een voorziening getroffen om oudere, langdurige werklozen te vrijwaren van de vermogenstoets.

Op basis van de voorgaande analyse komt de Raad evenwel tot de conclusie dat de invloed van de sociale zekerheid op het functioneren van de economie verder reikt dan de macro-economische effecten die worden veroorzaakt door de hoogte van de totale kosten. Naast de hoogte van de belasting- en premiedruk is ook de verdeling van die druk over arbeidsintensieve en kapitaalintensieve sectoren van belang voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Voorts kan het functioneren van de arbeidsmarkt in de ogen van de Raad aanzienlijk worden verbeterd door aanpassingen in de structuur van de uitkeringen en de heffingen. De noodzaak hiertoe is groot in verband met verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals de groei van de informele economie bij ongewijzigd beleid, de toenemende belangstelling voor deeltijdarbeid en de knelpunten die zich kunnen aandienen bij een voortschrijdende algemene arbeidsduurverkorting. Dit voert de Raad tot de conclusie dat de sociale zekerheid drastischer dient te worden herzien dan de regering tot nu toe heeft voorgesteld.

Steun voor deze gedachte kan ook worden gevonden in de eerder genoemde reacties vanuit de politieke partijen. Daarin wordt vooral gepleit voor stelselwijzigingen die het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren. Een beter functionerende arbeidsmarkt versterkt de economie, verbreedt het draagvlak voor de sociale zekerheid en dringt tevens het beroep hierop terug.

Zoals uit paragraaf 2.1.4 en hoofdstuk 7 blijkt, leidt het beleid inzake het onbetaald werken door uitkeringsgerechtigden en inzake de algemene arbeidsduurverkorting allerminst tot een optimaal functionerende arbeidsmarkt. Hierna zal worden aangegeven dat met een pakket van aanpassingen in de sfeer van de primaire inkomens en in de sfeer van de inkomensoverdrachten, de dynamiek op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en de vraag naar arbeid kan worden vergroot.

Uit de discussie over de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen blijkt dat het, zolang de arbeidsmarkt niet geïndividualiseerd is, slechts in beperkte mate mogelijk zal zijn, uitkeringen onafhankelijk te maken van de gekozen leefvorm en van eventuele andere inkomsten in de leefeenheid. Daarbij doet zich een dilemma voor: onder de huidige omstandigheden blijkt volledige individualisering niet te verwerklijken, tegelijkertijd echter ontmoedigen uitkeringen waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht per leefeenheid, de toetreding tot de arbeidsmarkt van de niet-werkende partner. In het volgende worden wijzigingen voorgesteld die het dilemma kunnen verzachten, zonder dat daarmee evenwel wordt gepretendeerd, het volledig uit de wereld te helpen.

### 2.3 Twee bekende alternatieven

In de literatuur en de maatschappelijke discussie wordt reeds geruime tijd aandacht besteed aan een tweetal radicale alternatieven, die in het licht van de in paragraaf 2.1 geschetste redenen voor stelselwijziging zeker aantrekkelijke kanten hebben: de negatieve inkomstenbelasting en het basisinkomen.

De *negatieve inkomstenbelasting* (nib) is voor het eerst voorgesteld aan het eind van de jaren vijftig. Het doel ervan is de demotiverende en ondoorzichtige warwinkel van de sociale zekerheid te doorbreken via een per saldo inkomensafhankelijke uitkering in geld. Er is hierbij sprake van een sociaal vang-

net. Op de werking van dit stelsel is uitvoerig ingegaan in een eerder rapport van de Raad <sup>30</sup>. Het stelsel wordt hier geïllustreerd in onderstaande tabel.

**Tabel 2.12** Het verband tussen primair inkomen, inkomstenbelasting en netto inkomen na belastingheffing bij een basisbedrag van f 6000 per jaar en een inhoudingspercentage op het persoonlijk inkomen van 30 procent (in guldens)

primair jaarinkomen	inkomsten- belasting	netto inkomen na belastingheffing
0	-6.000	6.000
10.000	-3.000	13.000
20.000	0	20.000 (keerpunt)
30.000	+3.000	27.000
40.000	+6.000	34.000

Bron: WRR

Bij een toenemend primair inkomen wordt beneden het zogenoemde keerpunt per saldo een afnemend bedrag aan belastingoverdrachten ontvangen, terwijl vanaf dit keerpunt per saldo een toenemend bedrag aan belasting wordt betaald. Het basisbedrag geeft de maximale uitkering aan die via de nib wordt verstrekt wanneer geen primair inkomen aanwezig is. Met behulp van proportionele tarieven kan aldus een zeer eenvoudige regeling van sociale uitkeringen en hun financiering worden opgezet. Het keerpunt is dan gelijk aan het gemiddeld primair inkomen per ingezetene. Hier bovenop wordt uiteraard nog inkomstenbelasting geheven ten behoeve van de overige overheidsuitgaven.

Bij de praktische uitvoering van de nib kan niet worden vermeden dat met voorschotten wordt gewerkt, omdat het eigen inkomen tevoren niet bekend is. Na afloop van een bepaalde periode, bijvoorbeeld na een jaar, zal een afrekening dienen plaats te vinden, waarbij voor iedereen moet worden nagegaan hoe hoog het inkomen is geweest. Aldus kan worden vastgesteld of belasting moet worden betaald, en zo ja hoeveel, dan wel of een uitkering ontvangen wordt. Bij de nib wordt veelal gedacht aan een basisbedrag dat naar Nederlandse opvattingen beneden het sociale minimum ligt. Hoewel er bij de nib dus geen sprake is van een principiële breuk in de relatie tussen arbeid en inkomen, wordt aan deze relatie wel afbreuk gedaan doordat de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt minder dwingend wordt, althans in vergelijking met de hypothetische situatie waarbij van geen enkele inkomensoverdracht sprake is. Dit gebeurt des te meer naarmate het basisbedrag het sociale minimum dichtert, dan wel gelijk gesteld wordt aan het individuele sociale minimum. Uit het nib-stelsel vloeit ook voort dat de sociale partners niet meer worden betrokken bij de sociale zekerheid. Dit zou in de Nederlandse omstandigheden een radicale breuk betekenen met de historisch gegroeide verhoudingen. Voor zover het basisbedrag van de nib beneden het sociale minimum ligt, is altijd een aanvulling nodig via verzekering of algemene bijstand.

De uitvoering van het systeem van negatieve inkomensbelasting kan aanmerkelijk worden vereenvoudigd door het basisbedrag in maandelijks termijnen op de rekening van iedere volwassen ingezetene bij te schrijven. Wanneer dan ook nog de gewone inkomstenbelasting zo wordt opgezet dat de meerderheid van de bevolking onder een proportioneel tarief valt, kunnen de meeste heffingen aan de bron plaatsvinden. Een belangrijke verandering is dan echter dat een veel omvangrijker geldstroom via de collectieve sector moet lopen om per saldo toch op hetzelfde netto resultaat uit te komen. Voor de meeste inkomensstrekkers zal immers gelden dat het basisbedrag eerst wordt uitgekeerd, maar vervolgens weer wordt afgeroomd door belastinghef-

<sup>30</sup> WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2: Een verruiming van perspectief*; Rapporten aan de Regering, nr. 25, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 101-104.

ting. Dit verschil in omvang van de collectieve lastendruk kan voor de economie van fundamentele betekenis zijn, aangezien de collectieve lastendruk van invloed is op het economisch gedrag.

Aan de uitkeringszijde gaat de negatieve inkomensbelasting bij deze wijze van uitvoering over in een *basisinkomen*. Aan de heffingszijde is het belastinggebied bij de nib per definitie beperkt tot het primaire inkomen, terwijl bij het systeem van basisinkomens het gehele belastinggebied kan worden aangesproken. Het systeem van basisinkomens is eenvoudig uitvoerbaar en is zeer overzichtelijk, vooral wanneer het basisinkomen aan individuen wordt toegekend en niet aan leefeenheden.

Van verschillende kanten is de laatste tijd gewezen op de voordelen van een geïndividualiseerd basisinkomen voor iedereen op het niveau van het sociale minimum<sup>31</sup>. De eenvoud van zo een basisinkomen wordt gezien als een belangrijk voordeel. Voorts zou het basisinkomen een stimulans kunnen betekenen voor een betere verdeling van betaald en onbetaald werk en van aangenaam en onaangenaam werk. Voorstanders ervan veronderstellen voorts dat de arbeidsmarkt in de toekomst te weinig volledige arbeidsplaatsen zal genereren om iedereen een arbeidsinkomen op of boven het bestaansminimum te verzekeren. Veel deeltijdbanen leveren voorts te lage (individuele) arbeidsinkomens op, zodat er toch toeslagen nodig zijn om het bestaansminimum te bereiken. Vandaar dat in deze visie de band tussen arbeid en inkomen tot aan het bestaansminimum ook formeel verbroken moet worden, hetgeen met behulp van een dergelijk basisinkomen ook gebeurt. Op deze wijze verliest het loon in belangrijke mate zijn functie van allocatie-instrument op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt niet eerst gezocht naar mogelijkheden voor vergroting van de werkgelegenheid en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, maar wordt dit kenmerk van de markteconomie praktisch buiten werking gesteld. Het is de vraag of een basisinkomen dat ligt op het niveau van het sociale minimum en dat op zo omvangrijke schaal wordt uitgekeerd, wel kan worden gerealiseerd zonder dat dit leidt tot onoverkomelijke problemen in de markteconomie. Indien een onvoorwaardelijk basisinkomen zou worden vastgesteld op het niveau van het relatief hoge sociale minimum waarvan in ons land sprake is, moet ernstig rekening worden gehouden met een verstoring van de arbeidsmarkt als allocatie-instrument. Bij welke hoogte van een basisinkomen zo een verstoring precies gaat optreden, is echter vooraf niet met zekerheid vast te stellen. De precieze invloed van de financiële prikkel bij het aanbieden van arbeid is namelijk niet zo gedetailleerd bekend als hier noodzakelijk is voor het trekken van ondubbelzinnige conclusies.

Zekerheid omtrent de reacties van het arbeidsaanbod op de invoering van een hoog basisinkomen kan alleen worden verkregen door het in de praktijk te proberen. Gezien de belangen en de risico's die in het geding zijn, is een dergelijk sociaal experiment echter niet goed denkbaar. Een geleidelijke invoering van een laag basisinkomen - bijvoorbeeld met 500 gulden per jaar - lijkt wel tot de uitvoerbare mogelijkheden te behoren. Bij zo een geleidelijke invoering zal het basisinkomen gedurende een lange periode beneden het sociale

<sup>31</sup> Peter Ashby, *Social Security after Beveridge; What next?*; London, Bedford Square Press/NCVO, 1984.

Collectif Charles Fourier, 'De universele uitkering'; in: *Arbeid morgen*; Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1984, blz. 9-17.

Koninklijk Instituut voor Ingenieurs, *Werk en inkomensverdeling in een ander stelsel*; 's-Gravenhage, 1981.

Hermione Parker, *Action on Welfare, Reform of Personal Income Taxation and Social Security*; The Social Affairs Unit, London, 1984.

Keith Roberts, *Automation, Unemployment and the Distributions of Income*; European Centre for Work and Society, Maastricht, 1983.

*Basisinkomen: visie, illusie of strategie?*; door Paul van Schilfgaarde, Paul de Graaf en Erik van der Hoeven (red.); Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, 's-Gravenhage, 1984.

Leon Segers, Wim de Heer, Maarten van Gils, *Een basisinkomen voor iedereen*; PPR-actiecentrum, Maastricht.

Voedingsbond FNV, *Met zijn allen roepen in de woestijn, een tussenrapport over het lossen maken van de band tussen arbeid en inkomens*; Utrecht, 1980.

minimum liggen. Dit biedt de mogelijkheid om tijdig bij te sturen indien negatieve arbeidsmarkteffecten van enige omvang optreden. De praktijk zal dan uiteindelijk leren hoe hoog het basisinkomen kan worden zonder de werking van de arbeidsmarkt in ernstige mate te verstoren. Een basisinkomen op het niveau van het sociale minimum is niet zozeer a priori als een structurele onmogelijkheid te beschouwen, maar moet eerder worden gezien als een optie waarvan de mate van verstoring van de arbeidsmarkt niet bekend is.

Door de ontkoppeling van arbeid en inkomen tot het sociale minimum geeft deze optie ook aanleiding tot een drastische verandering van de arbeidsverhoudingen. Vooral de rol van de sociale partners in de sfeer van de sociale zekerheid zal zeer beperkt worden, terwijl de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de sociale zekerheid uitsluitend bij de centrale overheid zal liggen.

De hier geëtalereerde totaliteit van kenmerken maakt het onder de Nederlandse omstandigheden niet realistisch, over te gaan tot een nadere uitwerking van de wijze waarop het huidige stelsel van inkomensoverdrachten zou kunnen worden vervangen en door een negatieve inkomstenbelasting of een basisinkomen. Zoals nog zal blijken, wil dit echter niet zeggen dat deze alternatieven geen bruikbare elementen bevatten.

## 2.4 Hoofdlijnen van een nieuw stelsel

### 2.4.1 Inleiding

Rekening houdend met de overwegingen en knelpunten die hiervoor zijn beschreven, is de Raad gekomen tot de formulering van de hoofdlijnen van een nieuw stelsel, dat uit vier elementen bestaat.

1. Een *gedeeltelijk basisinkomen* (gbi), waarop een ieder die rechtmatig in Nederland verblijft en een ieder die thans onder de sociale verzekeringen valt, recht heeft. Het gbi is volledig geïndividualiseerd en gelijkgesteld aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande. Dit was per 1 januari 1985 iets minder dan f450,— per maand. Het wordt toegekend zonder dat hier de verplichting tegenover staat zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. De invoering van het gbi gaat gepaard met de afschaffing van het wettelijk minimumloon. Bejaarden, weduwen, vroeg gehandicapten en blijvend arbeidsongeschikten ontvangen een verhoogd gbi (te vergelijken met de huidige AOW, AWW en AAW) en kinderen een verlaagd gbi (de huidige kinderbijslag). Op de wijze van financiering en uitbetaling wordt hieronder ingegaan.
2. Een *algemene inkomensdervingsverzekering* (aiv), voor alle werkenden – in aanvulling op het gbi –, die het risico van inkomensderving door ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid dekt tot aan het sociale minimum van een alleenstaande. Omdat het een aanvulling op het gbi betreft, is het door de aiv verzekerde inkomensdeel maximaal gelijk aan het verschil tussen het individuele sociale minimum en het gbi. De aiv is gebaseerd op het equivalentiebeginsel en de financiering geschiedt via premiebetaling door werknemers en werkgevers. Het uitkeringspercentage wordt gesteld op 100 procent van het verzekerde inkomensdeel. Wat betreft de uitkeringsduur is te denken aan de helft van het aantal jaren dat is gewerkt met een maximum van bijvoorbeeld zes jaar.
3. Een *algemene bijstand* (ab) als restvoorziening van de verplichte sociale zekerheid, die uit de algemene middelen wordt gevoed en in grote lijnen overeenkomt met de huidige Algemene Bijstandswet. Hier geldt een toets op het inkomen van de leefeenheid. Voorgesteld wordt echter om de vermogenstoets af te zwakken door de vrijstelling aanzienlijk te verhogen.
4. Een *vrijwillige inkomensdervingsverzekering* (viv) met individueel toetredingsrecht voor het onderbrengen van het risico van inkomensderving voor het bovenminimale inkomensdeel. Hierbij wordt geen volledige privatisering bepleit, maar een vormgeving waarbij de sociale partners bij de uitvoering betrokken zijn.



## 2.4.2 Een geargumenteerde beschrijving

De verschillende onderdelen van het nieuwe stelsel worden hier eerst beschreven en toegelicht, terwijl daarna, in paragraaf 2.4.3 nog een nadere motivering wordt gegeven.

### *Het gedeeltelijk basisinkomen (gbi)*

In het toekomstige stelsel van sociale zekerheid past een gedeeltelijk basisinkomen. Zoals nog uiteen zal worden gezet, is deze belangrijke ingreep nodig met het oog op het lossen van de band tussen betaalde arbeid en sociale zekerheid, verlaging van de arbeidskosten, verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt en vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale zekerheid bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De *kring van rechthebbenden* op het gbi bestaat uit al degenen die rechtmatig in Nederland verblijven en al degenen die thans onder de sociale verzekeringen vallen. De meeste sociale verzekeringsuitkeringen zijn thans exporteerbaar, hetgeen wil zeggen dat uitkeringsgerechtigden zich in het buitenland mogen bevinden zonder dat zij daardoor hun aanspraken verliezen. Voor zover sociale verzekeringsuitkeringen thans exporteerbaar zijn, mogen degenen die er aanspraak op maken, hun gbi ook exporteren. Zoals verderop uiteen zal worden gezet, gaat de invoering van het gbi gepaard met een verlaging van de bruto lonen en de bruto sociale uitkeringen. Nederlands ingezetenen die in het buitenland werkzaam zijn, ontsnappen hieraan. Dit levert een argument op om ingezetenen die arbeidsinkomsten hebben waarover ze in Nederland geen belasting betalen, van het gbi uit te sluiten.

Voor alle personen van 18 jaar en ouder wordt de *hoogte* van het gbi vastgesteld op *het verschil tussen het sociale minimum voor een echtpaar en dat voor een alleenstaande*. Uitgaande van de bijstandsnorm per 1 januari 1985, zou het gbi 30 procent van de bijstandsnorm voor een echtpaar, of wel f441,40 per maand bedragen; hier wordt dit bedrag afgerond op f450,— per maand. Deze hoogte van het gbi is gekozen, omdat zo bij de uitkeringen wegens werkloosheid, ziekte en tijdelijke arbeidsongeschiktheid een elegante oplossing kan worden gevonden voor de spanning tussen de wens tot individualisering en toepassing van het draagkracht- of materiële gelijkheidsbeginsel. Zoals nog zal blijken, brengt deze oplossing met zich mee dat bij deze uitkeringen toeslagen voor partners zonder inkomen niet nodig zijn.

Het gedeeltelijk basisinkomen heeft voorts de volgende belangrijke kenmerken:

- beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt is geen voorwaarde voor toekenning;
- het gbi bedraagt minder dan het individuele sociale minimum, zodat men zich voor aanvullend inkomen beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt. Van een volledige ontkoppeling van arbeid en inkomen is dus geen sprake, hetgeen van groot belang is voor een goede werking van de arbeidsmarkt;
- het gbi wordt toegekend, ongeacht eventuele overige inkomsten van de ontvanger;
- het uitkeringsrecht is geïndividualiseerd, hetgeen wil zeggen dat de hoogte van iemands gbi noch door de samenstelling van diens huishouden, noch door eventuele inkomsten van andere leden van het huishouden wordt beïnvloed.

Voor personen jonger dan 18 jaar geldt een *verlaagd gbi*, waarvan het niveau gelijk is aan dat van de huidige kinderbijslag. Voor een aantal andere categorieën geldt een *verhoogd gbi*. Bejaarden vanaf 65 jaar, weduwen en wezen ontvangen een verhoging tot het niveau van de huidige AOW- en AWW-uitkeringen. Een verhoging tot het niveau van de bestaande AAW-uitkeringen is van toepassing op arbeidsongeschikten van wie uitgesloten wordt geacht dat ze ooit nog volledig of gedeeltelijk aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, inclusief de vroeg gehandicapten. De overige arbeidsonge-

schikten vallen onder de algemene inkomensdervingsverzekering (zie hierna). De verhoging van het gbi voor bejaarden en arbeidsongeschikten is niet geïndividualiseerd; er wordt aangesloten bij de uitkeringssystematiek van de AOW, respectievelijk de AAW. Uniformering van beide uitkeringssystemen zou de eenvoud van het nieuwe stelsel ten goede komen.

Het toekennen van een verhoogd gbi aan weduwen zal steeds meer aan vanzelfsprekendheid verliezen, nu in steeds meer gezinnen beide partners verdienen. De gedachte die aan de huidige regeling ten grondslag ligt, namelijk dat de gehuwde man altijd de kostwinner is, zal naar alle waarschijnlijkheid steeds minder vaak gaan stroken met de werkelijkheid. Het ontstaan van andere duurzame relatievormen naast het huwelijk maakt bovendien een herbezinning op de kring van rechthebbenden noodzakelijk. Het ziet ernaar uit dat in de toekomst behoefte zal ontstaan aan meer differentiatie in de dekking van het overlijdensrisico. Dit zou wellicht verwezenlijkt kunnen worden door de collectieve voorziening ten behoeve van nagelaten betrekkingen belangrijk te beperken en de verzekering van het overlijdensrisico verder over te laten aan het particulier initiatief, zodat de mogelijkheid ontstaat om voorzieningen 'op maat' te treffen. De overheid zou dit kunnen bevorderen door maatregelen in de fiscale sfeer (bijv. de aftrekbaarheid van premies, waarvan ook thans reeds sprake is).

De verwezenlijking van de beoogde effecten van het gbi blijkt in belangrijke mate af te hangen van de wijze van *financiering*. Deze geschiedt als volgt (zie par. 2.4.3 voor een uitvoerige beschouwing). Voor loontrekkenden worden de bruto lonen zodanig verlaagd dat het gbi vermeerderd met het nieuwe netto loon, gelijk is aan het vroegere netto loon. Het bedrag waarmee het bruto loon dan moet worden verlaagd, wordt in het vervolg aangeduid als het gebruteerde gbi. Tegelijkertijd met de verlaging van de bruto lonen voert de overheid zodanige collectieve heffingen in dat de som van alle gebruteerde gbi's door haar wordt geïnd. Aan iedere loontrekkende moet immers het netto gbi worden uitgekeerd en het resterende bedrag blijft onverkort nodig voor de overige collectieve uitgaven. Om de beoogde relatieve verlaging van de arbeidskosten mogelijk te maken, moet een andere heffingsgrondslag worden gekozen dan de loonsom. Een verschuiving van de heffingen naar andere belastingen, zoals accijnzen, BTW, vennootschapsbelasting, invoerrechten, motorrijtuigenbelasting, vermogensbelasting, of het extra belasten van milieuvervuilende activiteiten en schaars geachte energiedragers en grondstoffen, biedt daartoe een scala van mogelijkheden. Naast de verhoging van deze bestaande belastingen, zou ook kunnen worden getracht een nieuwe vorm van belasting op toegevoegde waarde in te voeren die ook drukt op de export. Aldus zou voor deze nieuwe belasting een bredere heffingsgrondslag gelden dan thans voor de BTW het geval is, omdat de BTW over geëxporteerde goederen en diensten wordt gerestitueerd. Wanneer de EG zich in de toekomst ontwikkelt tot een gemeenschappelijke markt, vindt hiermee overigens ook een verbreding van de heffingsgrondslag voor de BTW plaats. Hoewel er belangrijke onderlinge verschillen bestaan tussen al deze belastingen, hebben ze als gemeenschappelijk kenmerk dat de arbeidskosten er niet door worden verhoogd.

Wanneer het gbi door de overheid aan de loontrekkenden zou worden uitbetaald, vindt een verhoging plaats van de collectieve-lastendruk. Immers, een deel van het inkomen dat de loontrekkenden nu direct van hun werkgever ontvangen, wordt dan uitgekeerd door tussenkomst van de overheid. Er wordt echter voorgesteld het gbi door de werkgever te laten uitbetalen. Deze kan de uitgekeerde gbi's in mindering brengen op zijn verplichte afdrachten aan de overheid (ingehouden loonbelasting, BTW, enz.). Zoals nog nader zal worden aangetoond, treedt bij deze wijze van uitbetaling van het gbi voor de loontrekkenden geen verhoging van de collectieve-lastendruk op. Bij zelfstandigen verloopt de uitbetaling in beginsel op dezelfde wijze.

Evenals de lonen kunnen ook de uitkeringen verlaagd worden met het gebruteerde gbi. Uitkeringsgerechtigden ontvangen immers ook een gbi. De druk van de sociale premies wordt daardoor verlaagd, terwijl de belastingdruk

toeneemt. Per saldo leidt dit tot een relatieve verlaging van de arbeidskosten, omdat de sociale premies op de factor arbeid drukken, terwijl, zoals gezegd, het gbi zodanig wordt gefinancierd dat de factor arbeid minder exclusief wordt belast. Dit effect treedt het sterkst op in die gevallen waar bestaande overdrachten worden vervangen door een verlaagd of een verhoogd gbi, omdat daar de sociale premies geheel worden vervangen door belastingen. Dit betreft de volksverzekeringen AKW, AOW, AWW en tot op zekere hoogte ook de AAW. De totale collectieve-lastendruk neemt door deze veranderingen niet toe of af, alleen de verdeling ervan wordt anders.

Voor alle overige rechthebbenden - hoofdzakelijk partners zonder inkomen - worden de middelen ter financiering van het gbi eveneens geïnd met behulp van de hiervoor genoemde belastingen. Hun gbi zal door de overheid worden uitgekeerd, hetgeen leidt tot een verhoging van de collectieve-lastendruk. Het is in beginsel ook mogelijk het gbi voor partners zonder inkomen door de bedrijven te laten uitbetalen op dezelfde wijze als bij loontrekkenden. De macro-collectieve-lastendruk zou dan niet worden verhoogd, omdat het geld niet eerst op een rekening van de overheid zou moeten worden gestort die het dan vervolgens aan de gbi-gerechtigden in kwestie zou uitkeren. Aan de bedrijven zou dan opgave moeten worden gedaan van de persoonlijke omstandigheden. Hieraan kleven zulke grote uitvoeringstechnische bezwaren dat van deze wijze van uitbetaling van het gbi voor partners zonder inkomen verder wordt afgezien.

Bij de *uitvoering* van de gbi-regelingen zullen verschillende instanties betrokken moeten worden. Waar de uitbetaling door bedrijven plaatsvindt, zal tevens sprake zijn van een zekere betrokkenheid van de Rijksbelastingdienst. Het saldo van de collectieve afdrachten en de uitbetaalde gbi's kan voor sommige bedrijven negatief zijn. Dit verschil zal dan door de Rijksbelastingdienst aan het bedrijf moeten worden vergoed.

De uitbetaling van het gbi aan personen met een sociale-verzekerings-uitkering zou kunnen geschieden door de instantie die deze sociale verzekering uitvoert. Sommige sociale verzekeringen zijn immers exporteerbaar en in die gevallen mag ook het gbi geëxporteerd worden. De hiertoe noodzakelijke controle kan het best door de genoemde uitvoeringsinstantie verricht worden. Deze kan de uitbetaalde gbi's declareren bij het Rijk.

De uitvoering van het verlaagde en het verhoogde gbi kan om dezelfde reden het best toevertrouwd worden aan de instanties die de regelingen uitvoeren die worden omgezet in een verlaagd of verhoogd gbi (AKW, AOW, AWW en ten dele de AAW). Zodra een uniformering van de uitkeringsstructuur van de verschillende soorten verhoogde gbi's is bereikt, ligt een zekere vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie binnen bereik. Ook dan kunnen de uitgekeerde bedragen worden gedeclareerd bij het Rijk.

Voor het overige zou men de uitbetaling kunnen opdragen aan de Rijksbelastingdienst of aan een gemeentelijke instantie. In dit laatste geval zou aan de GSD gedacht kunnen worden, hetgeen mede het voordeel heeft dat de uitkering van algemene bijstand en gbi dan in één hand zou blijven. Ook hier kunnen de uitbetaalde bedragen vervolgens weer bij het Rijk worden gedeclareerd.

Deze uitvoeringswijze heeft het grote voordeel dat voor de loontrekkenden noch voor de uitkeringsgerechtigden het 'aantal loketten' toeneemt.

De invoering van het gbi werkt door op enkele aanverwante beleidsterreinen. Allereerst kan met de invoering van het gbi, het *wettelijk minimumloon afgeschaf*t worden. Aangezien het aantal inkomens per huishouden nogal kan verschillen, is het wettelijk minimumloon geen doelmatig instrument meer om de huishoudens te verzekeren van een inkomen waarmee in ieder geval kan worden voorzien in de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Omdat het gbi een uniforme bodem in de inkomens legt, veroorzaakt de grotere differentiatie in de lonen die het gevolg kan zijn van de afschaffing van het minimumloon, geringere verschillen in de netto inkomens (inclusief gbi) dan het geval zou zijn bij afschaffing van het minimumloon onder de huidige omstandigheden. Afschaffing van het wettelijk minimumloon en invoering

van het gbi zijn in de ogen van de Raad dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In de tweede plaats zijn *aanpassingen van de loon- en inkomstenbelasting vereist*, wanneer men er althans van uitgaat dat het voorgestelde stelsel niet mag leiden tot veranderingen in de netto-inkomensverdeling van huishoudens. Indien zulke aanpassingen achterwege zouden blijven, zou invoering van het gbi wel tot veranderingen in de netto-inkomensverdeling leiden. Het gbi heeft immers tot gevolg dat een aantal sociale premies geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door belastingen. Bovendien wordt het gbi ook uitgekeerd aan afhankelijke partners, hetgeen een netto inkomensverschuiving ten gunste van huishoudens met één kostwinner en ten nadele van alleenstaanden en tweeverdieners zou inhouden. Dit vraagt om aanpassingen in de belastingsfeer. Zo kan de belastingvrije voet voor alleenverdieners worden verlaagd. Of het hier gaat om eenvoudige dan wel ingewikkelde aanpassingen hangt ook af van de vraag of in de nabije toekomst een vereenvoudiging van het fiscale stelsel tot stand zal komen. De laatste tijd gaan er steeds meer stemmen op dat het fiscale stelsel aan een grondige vereenvoudiging toe is <sup>32</sup>. Hierbij wordt onder meer gedacht aan integratie van de premieheffing voor de volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting, een sterke reductie van de fiscale aftrekposten en invoering van een proportionele heffing in plaats van de huidige progressieve heffing. Een proportioneel tarief zou het bepalen van het gebruikte gbi en het verlagen van de bruto lonen en uitkeringen aanzienlijk vereenvoudigen. Bij een proportionele heffing kunnen door aanpassingen van de belastingvrije voeten ook ongewenste inkomensverschuivingen tussen alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden vrij eenvoudig ongedaan worden gemaakt. De invoering van het gbi zou aanzienlijk gemakkelijker zijn bij een vereenvoudigd fiscaal stelsel.

#### *De algemene inkomensdervingsverzekering (aiv)*

De algemene inkomensdervingsverzekering vormt een noodzakelijke aanvulling op het gbi. De aiv is een verzekering tegen inkomensderving die *voor elke werkende verplicht* is. Een ieder die officieel betaalde arbeid verricht of werkt als zelfstandig ondernemer, is van rechtswege verzekerd, ongeacht de functie die men uitoefent of de sector waarin men werkt. Tussen werknemers in de particuliere sector, ambtenaren en zelfstandige ondernemers wordt voor de aiv geen onderscheid gemaakt. De verzekerde inkomensdervingsrisico's zijn werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het opnemen van de zelfstandige in de kring van verzekerden kan moeilijkheden opleveren als het gaat om het collectief verzekeren van het werkloosheidsrisico. Zelfstandigen kunnen dit risico in beginsel zelf beïnvloeden en werkloosheid is bij hen moeilijk te bewijzen zolang het bedrijf niet is opgeheven. Wellicht kan hiervoor een oplossing worden gevonden. Immers, in het kader van de uitvoering van de Algemene Bijstandswet moet nu ook beoordeeld worden of zelfstandigen na beëindiging van het bedrijf aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering en of zij bij slechte bedrijfsresultaten aanspraak kunnen maken op een uitkering in het kader van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen. Omdat de aiv-uitkering beperkt blijft tot het individuele sociale minimum, zal bovendien de verleiding om het werkloosheidsrisico bewust te doen intreden aanzienlijk geringer zijn, dan indien de te ontvangen uitkering op de een of andere wijze gekoppeld zou zijn aan het laatstverdiende inkomen. Bij de uitvoering van de aiv kan voor zelfstandigen gewerkt worden met een toegerekend arbeidsinkomen.

De aiv verzekert het inkomen tot *ten hoogste het niveau van het individuele sociale minimum*, in aanvulling op het gbi. Uitgaande van de thans geldende bijstandsnormen, bedraagt de aiv-uitkering dus ten hoogste 40 procent van de bijstandsnorm voor een echtpaar. Aangezien de hoogte van het gbi gelijk is

<sup>32</sup> Flip de Kam en Floor Gerard van Herwaarden, 'Simpeltaks; naar een eenvoudig en doelmatig belasting- en premiestelsel'; *Intermediair*, 26 april 1985, 21e jaargang nr. 17, blz. 1-19.

aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande, beschikt het huishouden van een alleenverdiener die een maximale aiv-uitkering ontvangt, in dit nieuwe stelsel toch over een inkomen ter hoogte van het sociale minimum van een echtpaar. Immers, de som van het gbi van de alleenverdiener (30% van de bijstandsnorm voor een echtpaar), de maximale aiv-uitkering (40% van de bijstandsnorm voor een echtpaar) en het gbi van de partner (30% van de bijstandsnorm voor een echtpaar) is gelijk aan de bijstandsnorm voor een echtpaar. Een van de meest hardnekkige problemen van het huidige stelsel wordt hiermee in belangrijke mate geëlimineerd: het dilemma van de keuze voor een minimumuitkering op individueel dan wel gezinsniveau.

Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat in de toekomst een meer gedifferentieerde arbeidsduur kan ontstaan, waardoor niet iedere werkende altijd een inkomen zal verdienen dat ten minste gelijk is aan het verschil tussen het sociale minimum van een alleenstaande en het gbi. Zou de aiv-uitkering voor iedereen gelijk zijn, ongeacht de arbeidsduur, dan zou de aiv-uitkering automatisch het gbi aanvullen tot het sociale minimum. Het gevolg zou zijn dat voor een aantal werkenden het arbeidsinkomen (plus het gbi) lager zou liggen dan de aiv-uitkering (plus het gbi). Een dergelijke situatie frustrereert de allocatiefunctie van het arbeidsloon. Daarom moet de aiv met een gedifferentieerde uitkeringshoogte werken. De aiv zal dan ook op het equivalentiebeginsel gebaseerd moeten zijn en dus het karakter moeten hebben van een zuivere inkomensdervingsverzekering. Beneden het niveau van het sociale minimum zullen verschillen in inkomen hun weerslag vinden in de hoogte van de aiv-uitkering. Wanneer de aiv-uitkering het gbi niet aanvult tot het sociale minimum, hoeft dat nog niet te leiden tot een beroep op de bijstand. Er kan immers meer dan één inkomen in het huishouden binnenkomen.

De relatie tussen het laatstverdiende, verzekerde inkomen en de aiv-uitkering kan uit overwegingen van eenvoud en doorzichtigheid het best op 100 procent worden gesteld. Bij dit percentage zal een toename van het aantal aiv-uitkeringen nooit kunnen leiden tot extra beroep op de algemene bijstand. Bij een lager percentage dan 100 kan het beroep op de ab wel sterk toenemen, en wel door personen met een vroeger inkomen beneden het niveau van het maximaal verzekerde inkomen.

Met betrekking tot de *duur* van de aiv-uitkering wordt voorgesteld deze afhankelijk te stellen van het arbeidsverleden en te binden aan een bepaald maximum. Met het oog op de equivalentie ligt het voor de hand de uitkeringsduur te differentiëren naar gelang de lengte van de periode waarover premie betaald is. De uitkeringsduur zou bijvoorbeeld gelijk kunnen zijn aan de helft van die periode, tot aan genoemd maximum. Uit praktische overwegingen kan hierbij gedacht worden aan een indeling in bepaalde klassen. Na het verstrijken van de aiv-uitkering is men aangewezen op de bijstand. Om te voorkomen dat grote groepen werklozen en arbeidsongeschikten een beroep op de bijstand moeten doen, is het wel gewenst dat de aiv-uitkering van redelijk lange duur is. De Raad denkt derhalve aan een maximum van bijvoorbeeld 6 jaar. Dit stuit financieel gezien op weinig bezwaren omdat de aiv alleen betrekking heeft op het verschil tussen het sociale minimum van een alleenstaande en het gbi. De uitkeringsduur van de aiv is niet onbeperkt, omdat anders bij langdurige werkloosheid een groot verschil in behandeling zou ontstaan tussen degenen met een bepaald arbeidsverleden en degenen die nooit hebben kunnen werken.

Voor de bepaling van de uitkeringsduur van de aiv zouden de jaren waarin jonge kinderen zijn verzorgd, geheel of ten dele kunnen worden meegeteld als onderdeel van het arbeidsverleden. Hierdoor wordt bereikt dat degenen die zich tijdelijk van de arbeidsmarkt hebben teruggetrokken voor de verzorging van jonge kinderen, daarvan bij de toekenning van een aiv-uitkering zo weinig mogelijk nadeel ondervinden.

Bij de beperking van de uitkeringsduur van de aiv in het geval van arbeids-

ongeschiktheid dient er rekening mee te worden gehouden dat zowel door Nederland geratificeerde verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie als de Europese code voor sociale zekerheid, een verzekering verplicht stellen waarmee bij bedrijfsongevallen wordt voorzien in een dekking voor onbepaalde tijd. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat bij arbeidsongeschiktheid allereerst aanspraak kan worden gemaakt op de maximale uitkeringsduur voor de aiv, ongeacht het arbeidsverleden. Bij partiële arbeidsongeschiktheid geldt de maximale uitkeringsduur slechts voor een gedeelte van de aiv-uitkering, en wel evenredig aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Vervolgens zouden arbeidsongeschikten na het verstrijken van de aiv-uitkering in aanmerking kunnen komen voor een verhoogd gbi. Bij partiële arbeidsongeschiktheid vindt een verhoging van het gbi plaats die evenredig is aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Een andere, elders wel gebruikelijke aanpak zou zijn, een onderscheid te maken tussen beroepsrisico's en sociale risico's.

Niet-onvrijwillige werkloosheid leidt bij de huidige WW tot het weigeren van de uitkering, terwijl bij de WWV, de RWW en de ABW daarnaast voor bepaalde tijd de uitkering kan worden verlaagd. Deze laatste aanpak verdient de voorkeur bij de aiv omdat anders een aantal personen bij werkloosheid meteen aangewezen raakt op bijstand. Het toepassen van kortingen van 10 tot 20 procent op de aiv-uitkering zal naar alle waarschijnlijkheid voldoende afschrikkend werken.

Bij een nadere uitwerking van de aiv zal nog een oplossing moeten worden gezocht voor diverse knelpunten die zich ook nu reeds voordoen in de regelingen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Zo doet zich onder meer de vraag voor hoe deeltijdarbeid, wisseling van arbeidsduur en gedeeltelijke werkloosheid behandeld moeten worden. Voorts is een discussie op gang gekomen over de vraag of het begrip passende arbeid verruimd moet worden. De behandeling van deze vraagstukken valt buiten het bestek van de beschrijving van de hoofdlijnen van een nieuw alternatief.

De *financiering* van de aiv gebeurt uit *verplichte sociale premies*. Hierbij kan een verdeling naar werkgevers- en werknemersbijdragen worden gemaakt. Voor de werknemerspremie kan moeilijk een andere heffingsgrondslag dan het loon of ander inkomen uit arbeid worden genomen. Het gaat immers om een inkomensdervingsverzekering en derhalve ligt een premiepercentage op basis van het inkomen voor de hand. Vanwege de beperkte duur van de aiv-uitkering en omdat de aiv gebaseerd is op het equivalentiebeginsel, is er een premie-inkomensgrens. Strikt genomen zou ook voor de werkgeverspremie het loon als heffingsgrondslag moeten worden gekozen, maar ook hier zijn uitvoeringsmogelijkheden die de lonen ontzien, goed denkbaar.

De *uitvoering* van de aiv kan, in navolging van de huidige situatie, het best geschieden door de bedrijfsverenigingen en de hiermee verbonden ondersteunende en adviserende instanties, zoals het GAK en de GMD. Door de integratie en de belangrijke mate van uniformering van de huidige regelingen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt een zekere vereenvoudiging van de procedures en de uitvoeringsorganisatie mogelijk. Zoals kan worden afgeleid uit hoofdstuk 9 zullen de vereenvoudigingen die de invoering van de aiv mogelijk maakt, niet kunnen verhinderen dat de uitvoering in een aantal opzichten een tamelijk complexe aangelegenheid zal blijven.

#### *De algemene bijstand (ab)*

Voor de werkenden wordt doorgaans met het gbi en het arbeidsloon het sociale minimum bereikt. Is men buiten het arbeidsproces terechtgekomen, dan wordt het sociale minimum doorgaans gegarandeerd door het gbi en de aiv. Hiermee wordt echter niet in alle gevallen het sociale minimum bereikt. Daarom dient de algemene bijstand als een restvoorziening gehandhaafd te blijven. De *kring van rechthebbenden* van de algemene bijstand komt in wezen overeen met die van de huidige ABW. De ab geldt in de eerste plaats voor personen die onvoldoende verdienen of wier aiv-uitkering te laag is om het gbi

te kunnen aanvullen tot het sociale minimum en die geen verdienende partner hebben. Een andere groep rechthebbenden bestaat uit werkloze personen van 18 jaar en ouder zonder arbeidsverleden, zoals schoolverlaters. Voorts zijn er verschillende categorieën die niet zelfstandig een arbeidsinkomen kunnen verdienen dat voldoende hoog is om samen met het gbi tot het sociale minimum te komen. Tot deze groep kunnen onder meer personen worden gerekend die de verantwoordelijkheid dragen voor onvolledige gezinnen en die niet in aanmerking komen voor een aiv-uitkering of een verhoogd gbi, zoals gescheiden vrouwen met jonge kinderen.

Om voor ab in aanmerking te komen is een toetsing vereist op de aanwezigheid en de omvang van andere middelen van bestaan, de zogenoemde *middelentoets*. Deze richt zich op het arbeidsinkomen, het vermogen en het inkomen uit vermogen boven een bepaalde grens, de aiv-uitkering en het gbi. De toets wordt toegepast per leefeenheid. Het in aanmerking nemen van (inkomen uit) vermogen, de zogenoemde vermogenstoets, levert bezwaren op, omdat dan verschillen in persoonlijke besteding van het vroegere inkomen kunnen gaan meetellen voor het al dan niet in aanmerking komen voor de ab-uitkering. De spaarzame inkomenstrekker is dan in het nadeel in vergelijking met de uitsluitend consumptief ingestelde medeburger. Bovendien is de middelentoets eenvoudiger uitvoerbaar als vermogen(sinkomsten) zoveel mogelijk buiten beschouwing blijven. Voorgesteld wordt dan ook om de vermogensstoets af te zwakken door de vrijstelling aanzienlijk hoger te stellen dan nu voor de ABW geldt.

In de hier voorgestelde opzet blijft zich het probleem van de zogenoemde armoede-val voordoen. Voor personen die in aanmerking komen voor een ab-uitkering, levert een toeneming van het inkomen uit arbeid een gelijke vermindering van de ab-uitkering op. Het 'impliciete heffingstarief' is hierbij dus 100 procent. Een lager marginaal kortingstarief dan 100 procent zou leiden tot een stijging van de collectieve lasten. Bovendien bestaat dan het gevaar dat de som van de ab-uitkering plus de inkomsten uit arbeid van personen met een ab-uitkering uitstijgt boven het inkomen uit arbeid van personen met lage lonen zonder ab. Dit effect is te vermijden door de kring van ab-gerechtigden uit te breiden tot mensen die meer dan het sociale minimum verdienen, waardoor echter de uitgaven voor algemene bijstand zullen stijgen.

Het sociale minimum dat in het kader van de bijstand wordt gedefinieerd en eveneens geldt voor de aiv, kan vanwege het mogelijk voorkomen van perioden met aanzienlijke werkloosheid, beter niet aan de loonontwikkeling maar aan de ontwikkeling van het reëel nationaal inkomen per hoofd van de bevolking worden gekoppeld (zie par. 6.5). Hierbij zullen ook veranderingen in de internationale ruilvoet verdisconteerd moeten worden. Via de gelijkstelling van het gbi aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande werken veranderingen van het nationaal inkomen per hoofd door in alle inkomens. Op deze wijze wordt vooral in tijden van economische stagnatie de druk op het overheidsbudget en de aiv verlicht.

De *financiering* en de *uitvoering* van de algemene bijstand zullen niet fundamenteel verschillen van de uitvoering van de huidige Algemene Bijstandswet, met dien verstande dat de structuur van het gbi en de aiv er borg voor staat dat het aantal bijstandgerechtigden aanmerkelijk kleiner zal zijn dan thans (zie par. 2.4.3). Door het versoepelen van de vermogenstoets zal voorts van een zekere vereenvoudiging sprake zijn.

#### *De vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv)*

De verplichting tot verzekering van inkomensderving houdt bij de aiv op. Wil men een inkomenszekerheid die verder reikt dan het sociale minimum, dan biedt de vrijwillige inkomensdervingsverzekering (viv) daartoe de mogelijkheid door middel van een aanvullende verzekering. Als aanvulling op de aiv is de viv ook gebaseerd op het equivalentiebeginsel. De viv-premie die bovenop de verplichte aiv-premie komt, berust geheel op vrijwilligheid en is

daarom in beginsel een particuliere aangelegenheid, net zoals bijvoorbeeld bij lijfrentepremies.

De contractvrijheid van de cao-partners maakt dat de beperking van de wettelijk verplichte verzekering tot het sociale minimum niet inhoudt dat in cao's geen aanvullende voorzieningen zouden kunnen worden getroffen. Onder bepaalde omstandigheden kleven aan viv-regelingen per cao belangrijke bezwaren, waarvoor echter wel oplossingen bestaan.

Allereerst doet zich een probleem voor wanneer er sprake zou zijn van een algemene toetredingsdwang voor iedereen die valt onder een cao met een viv-regeling: de wettelijke verzekeringsplicht wordt dan vervangen door een per cao opgelegde verzekeringsplicht. Het element van vrijwilligheid van de viv wordt daardoor aangetast. Aan dit bezwaar kan tegemoet worden gekomen door bij de viv-regelingen in de cao's een individueel toetredingsrecht toe te passen, mogelijk met een bepaalde compensatie voor werkgeversbijdragen aan de premiebetaling. Degenen die genoeg willen nemen met de dekking van de aiv, worden daartoe dan ook in de gelegenheid gesteld.

In de tweede plaats kunnen viv-regelingen per cao tot gevolg hebben dat er naar analogie van de zogenoemde pensioenbreuk ook een viv-breuk ontstaat. Dit houdt in dat opgebouwde aanspraken niet of onvoldoende kunnen worden meegenomen bij de overstap naar een baan waarvoor een andere cao geldt. Hierdoor kan de mobiliteit op de arbeidsmarkt worden belemmerd. Dit kan worden voorkomen door bij de viv uit te gaan van individuele contracten per verzekerde, die onafhankelijk zijn van de dienstbetrekking en waarop verandering van dienstbetrekking dus geen invloed heeft. De viv-regelingen in de cao's zouden dan vooral betrekking hebben op bijdragen van de werkgever aan de premiebetaling.

In de derde plaats heeft regeling van de viv per cao als bezwaar dat een differentiatie van premies kan ontstaan. Premies in ondernemingen of bedrijfstakken met hoge werkloosheids-, ziekte- of arbeidsongeschiktheidsrisico's zullen relatief hoog worden. Het gevaar ontstaat dan dat juist daar, waar de verzekering het hardst nodig kan worden geacht, de premies niet of nauwelijks op te brengen zullen zijn. Indien deze verminderde solidariteit van lage risico's met hoge risico's ongewenst wordt geacht, is een bepaalde regulering van de markt voor viv's nodig. Voor de instellingen die viv's aanbieden zouden dan een verbod op premiedifferentiatie op basis van verschillen in risico en een acceptatieplicht moeten gelden. In deze vorm komt de viv dus beslist niet neer op een volledige privatisering van de bovenminimale inkomensdervingsverzekering en evenmin op een collectivisering. Door de voorgestelde regulering van de markt kan niet alleen de individuele toetredingsvrijheid worden gewaarborgd, maar ook de solidariteit van lage met hoge risico's.

Het individuele toetredingsrecht bij de viv en het feit dat de premie in beginsel ten laste komt van het besteedbaar inkomen, bewerkstelligen weliswaar een individuele financiële betrokkenheid, maar hoeven niet te verhinderen dat de viv-premie wordt afgewenteld op de bedrijven. Wanneer werknemers echter zeer verschillende voorkeuren zullen blijken te hebben ten aanzien van de omvang en de aard van de dekking die bij de viv gewenst wordt, kan de viv-premie moeilijk in de cao-onderhandelingen op de bedrijven worden afgewenteld. Dit is alleen goed mogelijk bij uitgaven die alle werknemers raken. Aldus kan invoering van de viv ook bijdragen aan het wegnemen van een opwaarte druk op de arbeidskosten.

Ten slotte bestaat het gevaar dat de mensen met lage risico's die zich vrijwillig wensen te verzekeren, uitwijken naar andere, goedkopere wegen om zich in te dekken tegen het risico van inkomensderving. Dit gevaar kan worden voorkomen, of althans verkleind door in de fiscale sfeer maatregelen te treffen waardoor viv-regelingen die voldoen aan bepaalde voorwaarden, relatief aantrekkelijk worden gemaakt. Zo zou de mogelijkheid geschapen kunnen worden de viv-premie, eventueel tot een bepaalde bovengrens, jaarlijks in mindering te brengen op het belastbaar inkomen of op de te betalen belasting. Ook zou bij de compensatie van een eventuele werkgeversbijdrage met een toegerekend laag risico kunnen worden gewerkt.



De bovenstaande vormgeving van de viv kan alleen worden verwezenlijkt wanneer de sociale partners daaraan hun medewerking verlenen. Of zij daartoe bereid zullen zijn, zal van verschillende factoren afhangen. Allereerst is van invloed of zij het van belang achten dat de uniforme verzekeringsplicht boven het sociale minimum plaats maakt voor een grotere mate van individuele keuzevrijheid. Voorts zal een rol spelen of de eerder geschetste waarborgen voor individuele keuzevrijheid en de solidariteit van de lage risico's met de hoge risico's in de praktijk afdoende en technisch uitvoerbaar zullen worden geacht. Ten slotte zal de medewerking van de sociale partners ook afhangen van de vraag of de viv institutioneel zo kan worden opgezet dat geen al te grote breuk met het verleden optreedt wat betreft hun betrokkenheid. Behalve de hiervoor reeds genoemde mogelijkheid om viv-regelingen in de cao's op te nemen, zouden de sociale partners ook een rol kunnen blijven spelen bij de uitvoering.

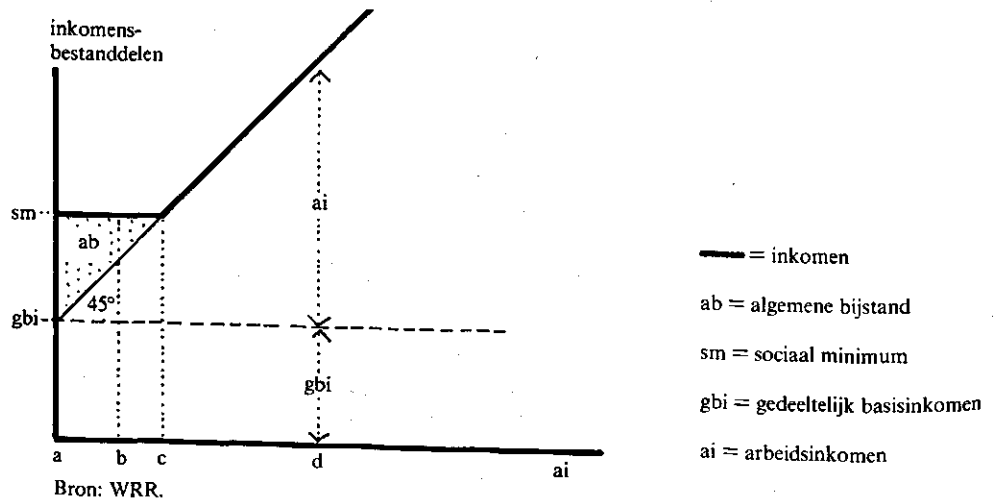
Zo zou boven het sociale minimum de verantwoordelijkheid van het individu en de maatschappelijke organisaties in de plaats kunnen treden van die van de overheid. Het niet-verplichte deel van de sociale zekerheid zou in deze gedachtengang uitgevoerd kunnen worden door particuliere verzekeringsmaatschappijen enerzijds en instellingen beheerd door de sociale partners, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Vrijwillige Onderlinge Sociale Verzekeringsmaatschappij', anderzijds. In het laatste geval is de aansluiting tussen aiv en viv gewaarborgd en wordt het hele traject gbi-aiv-viv door de sociale partners overzien. Zowel de particuliere verzekeringsmaatschappijen als de instellingen van de sociale partners die viv's aanbieden zullen moeten voldoen aan de eerder geschetste voorwaarden. Met het oog op een efficiënte uitvoering en een klant-gerichte aanpak van de viv is het concurrentie-element dat aldus ontstaat, positief te waarderen.

Ten slotte is het noodzakelijk dat de viv-uitkering wordt uitgesloten van de middelentoets bij de algemene bijstand. Zo niet, dan worden vrijwillige inkomensdervingsverzekeringen met een langere duur dan de aiv uiterst onaantrekkelijk. Indien de derde EG-richtlijn een dergelijke vrijstelling zou verhinderen, zou op dit punt door Nederland een aanpassing van de richtlijn moeten worden bepleit. Parallel aan wat eerder is voorgesteld met betrekking tot vermogen en inkomen hieruit, kan de vrijstelling van de viv-uitkering worden gebonden aan een zeker maximum, waarboven de ab-uitkering wel gekort wordt.

### Een samenvattend beeld

Hoe dit stelsel in verschillende situaties uitwerkt, wordt aan de hand van onderstaande voorbeelden verduidelijkt voor vier te onderscheiden groepen van individuele inkomensstrekkers.

Figuur 2.2. Inkomensbestanddelen van loontrekkenden en zelfstandigen onder het nieuwe stelsel

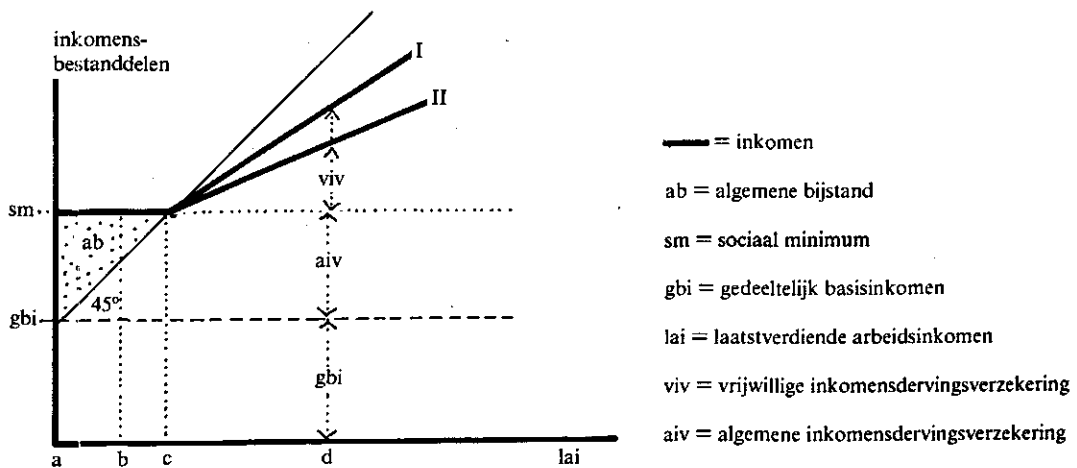


Allereerst zijn er degenen die een inkomen uit arbeid hebben. Samen met het gbi kan dit een totaal besteedbaar inkomen opleveren dat boven of onder het sociale minimum ligt. In figuur 2.2 is dit geval voor een alleenstaande weergegeven. Van eventueel vermogen en inkomen hieruit is in dit voorbeeld afgezien. Voorts is verondersteld dat geen aanspraak bestaat op een aiv-uitkering. Zolang het arbeidsinkomen onvoldoende is om het verschil tussen het sociale minimum en het gbi te overbruggen, vult de ab aan tot het niveau van het sociale minimum.

Als er geen arbeidsinkomen is (situatie a), vult de algemene bijstand het gbi aan tot het sociale minimum. In situatie b is het arbeidsinkomen ontoereikend om het verschil tussen het gbi en het sociale minimum te overbruggen en vult de ab het tekort aan. In situatie c is het arbeidsinkomen juist voldoende om het sociale minimum te kunnen halen, terwijl in situatie d het arbeidsinkomen zo hoog is dat het samen met het gbi een totaal inkomen oplevert dat hoger is dan het sociale minimum. Voor leden van een huishouden geldt hetzelfde, behalve dat er bij de toekenning van de ab ook met het inkomen van de overige leden van het huishouden rekening wordt gehouden.

Een tweede groep bestaat uit personen die gewerkt hebben, maar wegens werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid zijn uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces. Zij blijven in ieder geval het gbi ontvangen. Voorts komen zij gedurende een bepaalde tijd in aanmerking voor een aiv-uitkering. Indien zij een vrijwillige inkomensdervingsverzekering hebben afgesloten, ontvangen ze bovendien een viv-uitkering. Dit is weergegeven in figuur 2.3. Ook hier is afgezien van eventueel vermogen en inkomsten hieruit en betreft het een alleenstaande.

Figuur 2.3 Inkomensbestanddelen van personen die onder het nieuwe stelsel een aiv- en een viv-uitkering ontvangen

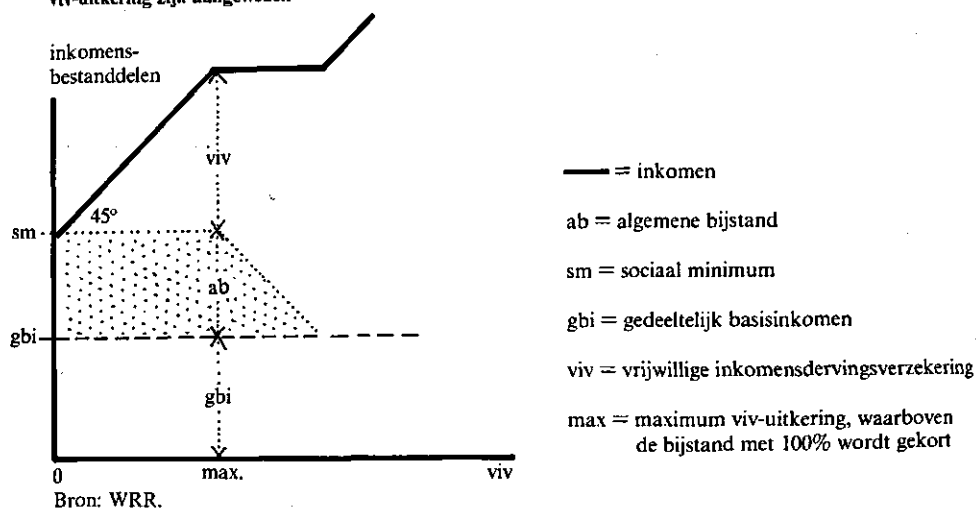


Bron: WRR.

Het uitkeringspercentage van de aiv is, zoals eerder betoogd, op 100 procent van het laatstverdiende verzekerde arbeidsinkomen gesteld. Uit figuur 2.3 blijkt dat de lage aiv-uitkeringen uit de algemene bijstand worden aangevuld tot het sociale minimum. De viv-uitkeringen zijn afhankelijk van de dekking die de verzekerde heeft gekozen. Dit is aangegeven door de lijnen I en II in figuur 2.3.

Een derde groep betreft personen die naast het gbi uitsluitend op een viv-uitkering zijn aangewezen. Dit kan zich voordoen wanneer de uitkeringsduur van de aiv is verstreken. De situatie die dan ontstaat, is voor een alleenstaande weergegeven in figuur 2.4.

Figuur 2.4 Inkomensbestanddelen van personen die onder het nieuwe stelsel uitsluitend op een viv-uitkering zijn aangewezen



Uitkeringen in het kader van een vrijwillige inkomensdervingsverzekering worden tot aan een bepaald maximum niet in mindering gebracht op de algemene bijstand. Boven dit maximum wordt echter integraal gekort, zodat het relatief onaantrekkelijk is om zich hoger te verzekeren. Een soortgelijke opbouw van de inkomensbestanddelen doet zich voor bij personen die naast het gbi over geen andere middelen van bestaan beschikken dan vermogen en inkomsten hieruit.

Een vierde groep vormen die personen die in aanmerking komen voor een verhoogd gbi. Voor hen wordt het gbi verhoogd tot het niveau van het sociale minimum. Hoe dit gebeurt en wie daarvoor in aanmerking komen, is eerder in deze paragraaf reeds uiteengezet.

Berekeningen van de inkomensverschuivingen die het gevolg zijn van de invoering van het nieuwe stelsel, zijn in beginsel mogelijk nu de details van dit stelsel voldoende duidelijk zijn. Uitvoering van zulke berekeningen met behulp van bijvoorbeeld micro-modelsimulaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau moet mogelijk worden geacht<sup>33</sup>. Dit vraagt echter tijd en omdat de oordeelsvorming over het nieuwe stelsel van veel meer aspecten afhangt dan de uitkomsten van deze berekeningen, is daarop niet gewacht. Wanneer de voorstellen van de Raad voldoende steun ondervinden, is het van groot belang deze berekeningen uit te voeren.

### 2.4.3 Een nadere motivering

Hierna volgt een nadere motivering van het voorgestelde stelsel aan de hand van een zestal doelstellingen die ermee nagestreefd worden, naast het veilig stellen van de sociale minimumuitkeringen. Deze doelstellingen zijn:

- afschaffing van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid;
- handhaving van de band tussen arbeid en inkomen;
- verlaging van de arbeidskosten;
- ontmoediging van betaalde informele activiteiten;
- bevordering van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt;
- vereenvoudiging van de structuur van de sociale uitkeringen.

#### *Afschaffing van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid*

Het huidige stelsel van sociale zekerheid is zo sterk verplichtend dat de ruimte voor persoonlijk initiatief en individuele keuzevrijheid zeer beperkt is,

<sup>33</sup> *Berekend beleid*. op. cit.

vooral voor werknemers en ambtenaren. Het is zeer de vraag of een uniforme verplichte verzekering boven het niveau van het sociale minimum gehandhaafd dient te blijven, nu het gemiddeld inkomen, de algemene ontwikkeling, het opleidingsniveau en de mondigheid van het merendeel van de burgers veel hoger liggen dan in de tijd dat het huidige stelsel gestalte kreeg. Bovendien leiden uniforme verplichte sociale verzekeringen tot een zekere anonimisering, waardoor op den duur het verantwoordelijkheidsgevoel van het individu ten aanzien van het stelsel zal verminderen. Dit alles pleit voor een grotere persoonlijke betrokkenheid van de burger bij de sociale zekerheid.

Een grotere persoonlijke betrokkenheid zal moeilijk tot stand kunnen komen zonder een meer directe financiële medeverantwoordelijkheid van het individu naast de ondernemingen en de overheid. Daarom zal tot aan het sociale minimum sprake moeten zijn van verplichte sociale zekerheid, terwijl daarboven meer ruimte kan zijn voor persoonlijke verantwoordelijkheid. Dit kan gebeuren door naast een collectief, ook een groeps- en een individueel element in de sociale zekerheid op te nemen. Het collectieve element komt in het nieuwe stelsel tot uitdrukking in het gbi en de ab, de aiv vormt een combinatie van het collectieve en het groepselement, terwijl het groeps- en het individuele element voorop staan in de viv.

Het individuele toetredingsrecht bij de viv en het feit dat de premie ten laste komt van het besteedbaar inkomen, bewerkstelligen een individuele financiële betrokkenheid. Het groepselement komt tot uiting in de mogelijkheid om per cao afspraken te maken over bijdragen van het bedrijf aan de viv-premie, in de mogelijkheid om de sociale partners bij de uitvoering te betrekken en in de mogelijkheid om in overleg met de sociale partners de viv aan bepaalde voorwaarden te binden. Overigens is ook bij de viv sprake van een collectief element, namelijk daar waar bepaalde voorwaarden worden gesteld aan instellingen die zich op de viv-markt bewegen en waar bepaalde fiscale maatregelen worden genomen om het afsluiten van een viv aantrekkelijk te maken. Vooral wanneer werknemers zeer uiteenlopende voorkeuren zullen blijken te hebben ten aanzien van de omvang en de aard van de dekking bij de viv, kan de viv-premie moeilijk in de cao-onderhandelingen op de bedrijven worden afgewenteld. Dit is alleen goed mogelijk bij uitgaven die alle werknemers raken. Aldus kan, zoals gezegd, invoering van de viv ook bijdragen aan het wegnemen van een opwaarte druk op de arbeidskosten.

Vergroting van de persoonlijke keuzevrijheid is beneden het niveau van het sociale minimum niet gewenst. In de praktijk van de markteconomie kunnen zich namelijk, in ieder geval tijdelijk, overschotten en tekorten voordoen. Dit geldt ook voor de arbeidsmarkt, en het voorkomen van werkloosheid is de prijs die hiervoor moet worden betaald. Een loondervingsverzekering die dit risico dekt, is daarvan het complement. De werkenden dienen daarom te worden verplicht toe te treden tot de aiv, die tot aan het sociale minimum het laatstverdiende inkomen garandeert. Dit laatste geldt ook bij calamiteiten als arbeidsongeschiktheid en ziekte. Deze verplichte inkomensdervingsverzekering voor werkenden moet dus een zekere continuïteit van inkomen bewerkstelligen, zodat niet meteen hoeft te worden ingeteerd op eventueel aanwezig vermogen, een beroep moet worden gedaan op het inkomen van huisgenoten of de gemeenschap moet worden aangesproken.

Indien permanent op volledige werkgelegenheid zou kunnen worden gerekend, zou er veel voor te zeggen zijn om de loondervingsuitkering te laten duren tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, maar die veronderstelling is niet realistisch. Een permanent onderscheid in inkomensgarantie tussen langdurig werklozen met en zonder arbeidsverleden, valt bij een structureel tekort aan banen moeilijk te rechtvaardigen. Vandaar dat de Raad voorstelt om de uitkeringsduur van de aiv niet onbeperkt te laten zijn en deze verzekering daardoor het karakter te geven van een geleidelijke overgang van het inkomen uit arbeid naar de algemene inkomensgarantie die via de algemene bijstand voor alle ingezetenen geldt.

### *Handhaving van de band tussen arbeid en inkomen*

De economische ontwikkeling tot op heden heeft laten zien dat er langdurige perioden kunnen voorkomen waarin niet aan iedereen die wil werken ook voldoende werk kan worden gegarandeerd. Zoals in paragraaf 2.1.1 is betoogd, moet men met deze situatie ook in de toekomst rekening blijven houden. Een overheidsbeleid dat gericht is op verwezenlijking van volledige werkgelegenheid wordt daarmee uiteraard niet zinloos, maar dit beleid zal niet altijd slagen. Dit houdt in dat van degenen die zich op de arbeidsmarkt aandienen, velen soms gedurende langere tijd niet in de gelegenheid zijn om door betaalde arbeid en de daarbij behorende afdracht van sociale premies aanspraken te verwerven op sociale zekerheid. Indien een bepaalde inkomensgarantie voor alle ingezetenen gewenst wordt geacht, kan deze dus niet uitsluitend via de arbeidsmarkt worden verwezenlijkt, maar zullen sommigen een beroep op de bijstand moeten doen. Wanneer bovendien de aanspraken die men aan een arbeidsverleden kan ontlenen van erg lange duur zijn, ontstaat een groot verschil in behandeling tussen degenen met een arbeidsverleden en degenen die nooit betaalde arbeid hebben kunnen verrichten. Indien men deze situatie ongewenst acht, biedt een zekere ont koppeling van arbeid en inkomen uitkomst. Zoals hierna wordt betoogd, gaat de invoering van een collectieve inkomensgarantie in de vorm van een basisinkomen op het niveau van het sociale minimum echter te ver.

In onze economische orde wordt aan de werking van de markt een belangrijke plaats toegekend bij de afweging en de coördinatie van economische beslissingen. Een van de segmenten van de markteconomie is de arbeidsmarkt. Daar wordt in velerlei institutionele vormen inhoud gegeven aan de relatie tussen arbeid en inkomen. Ofschoon de arbeidsmarkt in de praktijk niet vlekkeloos functioneert, zou het riskant zijn om de band tussen arbeid en inkomen tot aan het niveau van het sociale minimum volledig te doorbreken. Het gevaar bestaat dan dat door de sterke vermindering van financiële prikkels het arbeidsaanbod te veel afneemt en de mobiliteit op de arbeidsmarkt onvoldoende wordt gestimuleerd. Een grote vermindering van het arbeidsaanbod houdt het gevaar in dat het economisch draagvlak voor de financiering van een basisinkomen op het niveau van het sociale minimum snel zal inkrimpen. Bovendien bestaat in een vitale economie doorgaans behoefte aan een aanzienlijke mate van arbeidsmobiliteit.

Door de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen wordt aan beide voorgaande overwegingen recht gedaan. Bij de eerder voorgestelde hoogte van het gbi blijven op de arbeidsmarkt voldoende financiële prikkels bestaan, terwijl tevens wordt verdisconteerd dat ook voor degenen die zich beschikbaar stellen voor betaalde arbeid en degenen die financieel van hen afhankelijk zijn, de gewenste collectieve inkomensgaranties niet alleen via de arbeidsmarkt tot stand kunnen komen.

### *Verlaging van de arbeidskosten*

Zoals gesteld in paragraaf 2.4.2, worden de bruto lonen en uitkeringen verlaagd met een bedrag gelijk aan het gebruteerde gbi. Tegelijkertijd voert de overheid collectieve heffingen in ter grootte van de som van alle gebruteerde gbi's. Aan iedere loontrekkende en uitkeringsgerechtigde moet immers het netto gbi worden uitgekeerd en het verschil tussen de som van alle gebruteerde gbi's en de som van alle netto gbi's blijft onverkort nodig voor de overige collectieve uitgaven. Het volgende, sterk vereenvoudigde rekenvoorbeeld moge dit verduidelijken. Daarbij is uitgegaan van een proportioneel tarief voor inkomstenbelasting en sociale premies van 33,33 procent, een bruto arbeidsinkomen of uitkering van f 30.000 per jaar en een gbi van f 6000 per jaar. Het bedrag waarmee het bruto loon en de bruto uitkering verlaagd moeten worden, dus het gebruteerde gbi, is in dit voorbeeld f 9000. Zoals uit onderstaande berekening voor de lonen volgt, blijft het netto inkomen dan gelijk:

voor invoering gbi:	bruto loon	f 30.000	
	belasting	<u>f 10.000</u>	
	netto loon	f 20.000	
na invoering gbi:	bruto loon	f 21.000	
	belasting	<u>f 7.000</u>	
	netto loon	f 14.000	
	gbi	<u>f 6.000</u>	
	netto inkomen	f 20.000	+

Een belangrijk verschil tussen de situaties voor en na invoering van het gbi is dat in verband met het gbi voor de werkenden de afdrachten aan de overheid per saldo met gemiddeld f 6000 per werknemer moeten toenemen, althans indien uitgegaan wordt van uitbetaling door de overheid. De f 10.000 die voor de invoering werd afgedragen blijft onverkort nodig voor openbare diensten, collectieve voorzieningen en andere overheidsuitgaven. Daarenboven moet per werknemer f 6000 aan gbi worden uitgekeerd. Indien het gbi door tussenkomst van de overheid wordt uitgekeerd, zou de collectieve-lastendruk dus toenemen. Door de eerder beschreven wijze van financiering en uitbetaling van het gbi kan een relatieve daling van de arbeidskosten worden bereikt, terwijl tegelijkertijd de stijging van de collectieve-lastendruk beperkt blijft en de netto inkomens niet worden aangetast. Dit zal nu uitvoerig worden toegelicht. Eerst zal worden nagegaan hoe verandering van de verdeling van de netto inkomens kan worden tegengegaan en hoe een verhoging van de collectieve-lastendruk kan worden beperkt, daarna wordt dieper ingegaan op de verlaging van de arbeidskosten.

Het gbi wordt toegekend aan alle ingezetenen, ook aan degenen die momenteel geen eigen arbeidsinkomen of uitkering hebben; het betreft in dit laatste geval hoofdzakelijk afhankelijke partners. Indien men de bestaande netto-inkomensverdeling niet wezenlijk wil aantasten, zijn aanpassingen in de fiscale sfeer vereist, zoals reeds kort geschetst in paragraaf 2.4.2. We beperken ons hier tot aanpassingen die noodzakelijk zijn als gevolg van de algemene toekenning van het gbi. De aard van de vereiste aanpassingen hangt mede af van de wijze waarop het gbi wordt gefinancierd. Indien daartoe de bruto lonen en uitkeringen worden verlaagd met het gebruteerde gbi, concentreert de benodigde aanpassing zich op de alleenverdiener: het gbi voor de afhankelijke partner moet dan worden wegbelast bij de partner die het inkomen verdient. Zo kan de belastingvrije voet voor alleenverdieners worden verlaagd. Men kan de vereiste aanpassing ook spreiden over alle huishoudenstypen, bijvoorbeeld door de bruto lonen met 1,5 keer het gebruteerde gbi te verlagen. Voor de alleenverdieners is in dit geval een geringere belastingverzwaring vereist, terwijl voor alleenstaanden en tweeverdieners een bepaalde belastingverlichting noodzakelijk is. Een belangrijk kenmerk van de laatste aanpak is voorts dat hierdoor de arbeidskosten nog verder verlaagd worden.

De verhoging van de collectieve-lastendruk kan als volgt worden beperkt. Allereerst is het mogelijk het gbi voor werkenden niet door de overheid maar door de bedrijven te laten uitbetalen. Deze kunnen het gbi dan verrekenen met het totaal van de af te dragen belastingen. De geldstroom via de collectieve sector wordt hierdoor veel minder omvangrijk. Deze wijze van beperken van de collectieve lasten is vergelijkbaar met de wijze waarop in de Nationale Rekeningen diverse aftrekposten in de sfeer van de inkomstenbelasting worden behandeld. Deze verschijnen daar niet als een collectieve uitgave. Zoals zal blijken is dit niet alleen een boekhoudkundige kwestie. Het gbi voor afhankelijke partners wordt uitgekeerd door de overheid. Bij afhankelijke partners van werkenden leidt dit tot een verhoging van de collectieve uitgaven. De overige gbi's treden in de plaats van bestaande inkomensoverdrachten en leiden derhalve niet tot hogere collectieve uitgaven.

Per saldo kan de stijging van de collectieve-lastendruk dus worden beperkt tot het bedrag dat gemoeid is met het gbi voor afhankelijke partners van werkenden. Bij benadering gaat het hierbij om een kleine 2 miljoen personen en dus om een bedrag van omstreeks 10 miljard gulden. Voor de financiering van

dit bedrag kan overigens ruimte worden gevonden in de huidige collectieve uitgaven. De generieke kapitaalsubsidies, waarvan de WIR de belangrijkste is, zouden hiervoor in aanmerking komen. De algemene verlaging van de kapitaalkosten die hierdoor wordt bereikt, verdraagt zich immers moeilijk met de algemene verlaging van de arbeidskosten die bepleit wordt. Dit houdt niet in dat een algehele afschaffing van de kapitaalsubsidies wordt voorgestaan, want specifieke stimuleringsubsidies, gericht op bijvoorbeeld het bevorderen van technologische innovatie, zijn niet in strijd met het streven naar een algemene verlaging van de arbeidskosten. Voorts leidt ook de beperking van de verplichte verzekering tegen loonderving tot het sociale minimum, tot een verlaging van de collectieve lasten. Ook kan de belastingvrije voet voor alleenverdieners worden verlaagd, omdat afhankelijke partners een gbi ontvangen.

In de voorgaande beschouwing is nog geen rekening gehouden met de verhoging van de collectieve lasten die veroorzaakt wordt door andere elementen van het nieuwe stelsel, zoals de langere duur van de aiv-uitkering en de versoepeling van de vermogenstoets in de bijstand. Gegeven het hoge niveau van de collectieve-lastendruk op dit moment, zou kunnen worden overwogen om het nieuwe stelsel stapsgewijs in te voeren. Zo zou begonnen kunnen worden met de invoering van gbi en viv en met de afschaffing van de generieke kapitaalsubsidies. De toename van de werkgelegenheid die daarvan het gevolg kan zijn, verlaagt dan aanvankelijk de collectieve-lastendruk. De daarop volgende invoering van de overige elementen van het nieuwe stelsel, zoals de verlenging van de duur van de aiv-uitkering ten opzichte van de huidige werkloosheidsuitkering en de versoepeling van de vermogenstoets in de algemene bijstand, leidt dan weliswaar weer tot een verhoging van de collectieve-lastendruk, maar dit valt dan minder zwaar dan thans.

Een relatieve verlaging van de arbeidskosten kan worden bereikt door voor het wegbelasten van de som van de gebruteerde gbi's een andere heffingsgrondslag te kiezen dan de loonsom. De belastingen die hiervoor in aanmerking komen, zijn bij de beschrijving van het gbi in paragraaf 2.4.2 reeds genoemd. Hoewel er belangrijke onderlinge verschillen bestaan tussen deze belastingen, hebben ze als gemeenschappelijk kenmerk dat bij verhoging ervan de arbeidskosten niet stijgen.

Omdat de verhoging van de genoemde belastingen voor de bedrijven gepaard gaat met een verlaging van de arbeidskosten die gemiddeld over alle bedrijven even groot is, zal de hele operatie, gegeven de concurrentie, niet tot een stijging van het gemiddelde prijsniveau leiden. Wel zal deze wijze van financiering van het gbi leiden tot een verandering in de kostenverhoudingen tussen de bedrijven. Voor arbeidsintensieve bedrijven zal het saldo van de arbeidskostenverlaging en de belastingverhoging gunstig uitvallen, voor arbeidsextensieve bedrijven daarentegen ongunstig. Eerstgenoemde bedrijven zijn hierdoor in de gelegenheid hun prijzen te verlagen ten opzichte van de situatie voor invoering van het gbi, terwijl laatstgenoemde bedrijven een opwaartse druk op hun prijzen ondervinden.

Deze verandering van de relatieve prijzen zal de afzet van de bedrijven beïnvloeden. Mede afhankelijk van de prijselasticiteit van de verschillende goederen en diensten en het prijsbeleid van de ondernemingen, zal de afzet van diverse arbeidsintensieve goederen en diensten toenemen, terwijl de afzet van arbeidsextensieve producten kan dalen. Per saldo zou hieruit een positief werkgelegenheidseffect kunnen resulteren, namelijk wanneer de arbeidsintensieve sectoren door hun afzetstijging meer arbeidsplaatsen scheppen dan er verloren gaan in de arbeidsextensieve bedrijven als gevolg van hun eventuele afzetsdaling.

De voorgestelde wijze van financiering van het gbi zal ook aan de inputzijde van de productieprocessen reacties uitlokken. Waar dat technisch mogelijk is, kan een arbeidsintensievere produktiewijze ontstaan als gevolg van de daling van de arbeidskosten. Het proces van technologische vernieuwing wordt hierdoor niet afgeremd, maar wel anders gericht. Immers, technologische vernieuwing hangt bepaald niet uitsluitend af van de prijsverhouding tussen arbeid en kapitaal. De vereiste flexibiliteit van het productieproces en de

vereiste kwaliteit van de produkten kunnen vaak alleen worden bereikt door gebruik te maken van de modernste technologieën. Ook besparing van energie en grondstoffen en het ontzien van het milieu zijn belangrijke impulsen voor de hedendaagse vormen van technologische vernieuwing. Verlaging van de arbeidskosten betekent daarom niet dat de technologische vernieuwing stopt, maar wel dat de technologie meer divers zal worden ingezet dan thans. Dit is echter iets anders dan het oplopen van een achterstand in het proces van technologische innovatie.

Mogelijke perioden van structurele werkloosheid vormen een belangrijke reden voor stelselwijziging, zoals in paragraaf 2.1.1 naar voren is gekomen. Het is derhalve van belang na te gaan welke effecten het gbi kan veroorzaken in tijden van grote werkloosheid. De relatieve prijsdaling van arbeidsintensief geproduceerde goederen en diensten zal bijdragen tot het terugdringen van de werkloosheid; hetzelfde geldt voor de wijzigingen die zich als gevolg van het gbi aan de inputzijde van de productieprocessen kunnen voordoen. Onder de huidige omstandigheden is als gevolg van deze mechanismen een substantiële vermindering van de werkloosheid mogelijk. De gegevens die bekend zijn over de informele economie wijzen op het bestaan van een omvangrijke vraag naar arbeidsintensieve diensten, die door de hoge arbeidskosten evenwel onbetaalbaar zijn geworden. De door het gbi mogelijk gemaakte prijsdaling kan de vraag naar deze diensten doen toenemen en tevens een verschuiving teweegbrengen van de vraag naar informele diensten naar een vraag naar formele diensten. De vermindering van de uitgaven voor sociale uitkeringen die daarvan een direct gevolg is, versterkt vervolgens het proces van reductie van de arbeidskosten. De huidige neerwaartse spiraal - hoge werkloosheid geeft hoge arbeidskosten en deze leiden tot nog hogere werkloosheid en nog hogere arbeidskosten - wordt dan doorbroken. Daarvoor in de plaats ontstaat een opwaartse spiraal: lagere arbeidskosten als gevolg van het gbi geven minder werkloosheid en dit leidt tot nog lagere arbeidskosten en nog minder werkloosheid.

Het gbi is bedoeld als een bodeminkomen voor iedereen, dus ook voor de uitkeringsgerechtigden. Werklozen zullen derhalve ook een gbi ontvangen. Hun uitkeringen kunnen dan, net als de lonen, met het gebruteerde gbi worden verminderd. De druk van de sociale premies -in het nieuwe stelsel de premie voor de aiv - wordt daardoor verlaagd, hetgeen eveneens gunstig is voor de arbeidsintensieve bedrijven. Sociale premies drukken immers in belangrijke mate op de factor arbeid, terwijl het gbi zodanig wordt gefinancierd dat de factor arbeid minder exclusief wordt belast.

Kleine zelfstandigen kunnen in dit verband worden beschouwd als eenmansbedrijven en zij kunnen hun gbi eveneens verrekenen met de verschuldigde collectieve afdrachten. Waar concurrentie ontbreekt, zal de overheid zoals gebruikelijk toezien op de aanpassing van de tarieven en prijzen aan de nieuwe situatie. In de arbeidsintensieve sectoren van de economie wordt aldus het zelfstandig ondernemerschap bevorderd, omdat hier op vergelijkbare wijze als bij de bedrijven een relatieve prijsverlaging mogelijk is. Dit is een belangrijk voordeel van het gbi ten opzichte van een loonkostensubsidie, waarvan zelfstandigen immers niet kunnen profiteren.

Een kwantificering van de economische gedragsreacties die op middellange en lange termijn worden veroorzaakt door de verlaging van de arbeidskosten is nauwelijks mogelijk. De veronderstellingen die gemaakt moeten worden omtrent prijselasticiteiten, substitutie van kapitaal door arbeid, monetaire reacties en dergelijke, zijn met te veel onzekerheid omgeven. Ook zo zorgvuldig mogelijk afgeleide schattingen kunnen nog ver bezijden de werkelijkheid zijn. Vooral omdat het bij de invoering van het gbi gaat om effecten die op langere termijn worden beoogd, is hier volstaan met een beschrijving van de mechanismen en de aard van de effecten die zullen optreden. De omvang van die effecten is onbekend en kan alleen proefondervindelijk worden vastgesteld. Dat is overigens niets bijzonders: beleid is immers steeds omgeven met zoveel onzekerheden dat men voortdurend alert dient te zijn op onverwachte effecten om die zo nodig bij te kunnen sturen. Wat dit betreft vormt het gbi geen uit-



zondering, noch in positieve noch in negatieve zin. Of men de onzekerheden aandurft waarmee de invoering van het gbi gepaard gaat, hangt af van het belang dat men hecht aan de effecten die ermee worden beoogd.

#### *Ontmoediging van betaalde informele activiteiten*

Zoals naar voren komt uit paragraaf 7.4, vormt betaalde informele arbeid naar alle waarschijnlijkheid een verschijnsel van blijvende aard. Immers, de uiteenlopende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren van de economie, gecombineerd met de tamelijk gelijke ontwikkeling van de lonen, plaatst de arbeidsintensieve activiteiten structureel in een ongunstige positie. Het is weliswaar juist dat dit probleem zich thans extra doet gevoelen, maar dit neemt niet weg dat het ook voelbaar zal blijven wanneer de werkloosheid wordt teruggedrongen.

Het gbi kan betaalde informele arbeid ontmoedigen en hiermee een verdere marginalisering van formele arbeidsintensieve activiteiten afremmen. De arbeidskosten ondervinden immers door de hoogte en de structuur van de heffingen van het huidige stelsel van sociale zekerheid een opwaartse druk, waardoor de vraag naar arbeidsintensieve activiteiten negatief wordt beïnvloed; hier staat tegenover, dat in het nieuwe stelsel door de verlaging van de bruto lonen en de wijze van financiering van het gbi een relatieve prijsdaling van de arbeidsintensieve goederen en diensten mogelijk wordt, waardoor de vraag naar deze producten positief wordt beïnvloed. Vooral waar de kwaliteit van de formeel geproduceerde goederen en diensten beter is dan die van de informele, mag van genoemde relatieve prijsdaling een ontmoediging van de vraag naar betaalde informele arbeid worden verwacht.

Onder het huidige stelsel wordt het aanbod van formele arbeid negatief beïnvloed door de relatief hoge marginale druk en de daarmee vergelijkbare werking van de armoede-val. De in het voorgaande beschreven wijze van financiering van het gbi houdt in dat de marginale druk op de looninkomens niet stijgt. Voorts wordt het gbi voor werkenden uitbetaald door de bedrijven die dit dan weer kunnen verrekenen met het totaal van de af te dragen collectieve heffingen. Met de overheid vindt dus een verrekening van netto bedragen plaats, waardoor de prikkel tot ontwijking of ontduiking van collectieve afdrachten, verminderd wordt. Het gaat hier dus niet om een boekhoudkundig verschil, maar om een verschil dat het gedrag van ondernemingen in positieve zin beïnvloedt.

Omdat het gbi een algemene bodem in de inkomens legt, wordt de armoede-val kleiner, zodat formele arbeid eerder tot een bovenminimaal inkomen kan leiden dan thans vaak het geval is. Bovendien is de hoogte van het gbi zodanig dat het voor velen onaantrekkelijk c.q. onmogelijk is het benodigde aanvullende inkomen volledig buiten de formele economie om te verwerven.

De bovenstaande combinatie van factoren zal in vergelijking met de huidige situatie betaalde informele activiteiten ontmoedigen.

#### *Bevordering van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt*

Uit paragraaf 2.1.5 en hoofdstuk 7 komt naar voren dat de behoefte aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt naar alle waarschijnlijkheid zal toenemen. Door de invoering van het gbi wordt een bodem in de inkomens gelegd, waardoor deeltijdarbeid en minder reguliere arbeidscontracten voor werknemers eerder aantrekkelijk kunnen zijn dan thans. Arbeidsduurverkorting kan hierdoor worden bevorderd. Dit gaat doorgaans gepaard met een gedeeltelijke inlevering van loon. Door de aanwezigheid van het gbi is de inkomstendaling die daaruit resulteert, procentueel altijd geringer dan de loondaling. Momenteel heeft iemand die halve dagen werkt, een inkomen ter grootte van de helft van het inkomen van iemand die hetzelfde werk gedurende een volle werkweek verricht. Bij het nieuwe stelsel ontvangen beiden hetzelfde gbi; daar bovenop ontvangt de volle-tijdwerker twee maal zoveel aan loon als de halve-tijdwerker, maar het verschil in inkomen tussen beiden bedraagt minder dan

de helft. Kortere werken bijvoorbeeld om anderen aan de slag te helpen, leidt dank zij het gbi dus tot een kleinere inkomstendaling dan thans.

De flexibiliteit op de arbeidsmarkt wordt voorts bevorderd door de afschaffing van het wettelijk minimumloon, waarmee de invoering van het gbi gepaard gaat. Door het gbi wordt een vloer gelegd in de inkomens; als gevolg van de voorgestelde financieringswijze zal dit leiden tot een daling van de arbeidskosten. De groeipotentie van de arbeidsintensieve sectoren van de economie wordt daardoor positief beïnvloed. De minimale beloning voor een volledige werkweek is thans voor volwassenen vastgesteld op het niveau van het sociale minimum van een echtpaar. Zo is een op het behoeftebeginsel gebaseerde bodem in de loonvorming gelegd. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in al die marktsegmenten waar de arbeidskosten een grote rol spelen en waar, gegeven de prijs die de consument bereid is te betalen, de marginale opbrengst van inschakeling van een minimumloner niet opweegt tegen de kosten. De afschaffing van het wettelijk minimumloon en de daarmee gepaard gaande grotere beweeglijkheid van de lonen kunnen daarom een positieve bijdrage leveren aan de groei van de werkgelegenheid. Omdat in de sfeer van de arbeidsintensieve dienstverlening nog vele onvervulde behoeften bestaan, biedt een verlaging van de arbeidskosten juist daar aantrekkelijke groeimogelijkheden.

Eliminering van het behoeftebeginsel uit de loonvorming is overigens ook nog op andere gronden gewenst. Het wettelijk minimumloon was oorspronkelijk bedoeld voor een gezin met één kostwinner en enkele kinderen. Ten tijde van de invoering was dit huishoudentype veruit dominant. Sindsdien is echter in dit opzicht veel veranderd. Het aantal alleenstaanden is sterk toegenomen; ook zij komen voor het wettelijk minimumloon in aanmerking. Binnen de huishoudens wordt bovendien niet zelden meer dan één inkomen verdiend. De pluriformiteit van de huishoudens maakt het onmogelijk om één uniform wettelijk minimumloon vast te stellen. De problematiek van de 'echte minima' is een direct gevolg van bedoelde verschuivingen en wordt bovendien nog verscherpt door de tendens tot algemene arbeidsduurverkorting met inlevering van loon.

Een ander voordeel van het gbi is dat het geen onderscheid maakt tussen werknemers en zelfstandigen. Aan mensen die werkloos worden, kan zo een betere mogelijkheid worden geboden om nieuwe initiatieven te ontplooiën zonder dat daarbij oneerlijke concurrentie ontstaat in een mate zoals die zich kan voordoen bij de huidige regelingen voor werken met behoud van uitkeringen. De verstikkende invloed van het huidige stelsel op nieuwe initiatieven van werklozen kan aldus worden verminderd, hetgeen een gunstig effect kan hebben voor de economische groei. De overgang van werken in loondienst naar werken als zelfstandige wordt vergemakkelijkt. Deze vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt is in tijden als de huidige van aanzienlijk belang voor het herstel van de economie.

#### *Vereenvoudiging van de structuur van de sociale uitkeringen*

Voor het dilemma van de keuze tussen individualisering van uitkeringen of toepassing van het draagkrachtbeginsel bestaat in de algemene bijstand voorts nog geen pasklare oplossing. Overgaan op geïndividualiseerde uitkeringen en geheel achterwege laten van de middelentoets, zou zeer ver strekkende gevolgen hebben. Zo zouden alle afhankelijke partners dan aanspraak kunnen maken op een aanvulling van het gbi tot de bijstandsnorm van een alleenstaande. Vanwege het tekort aan arbeidsplaatsen zou de verplichte beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt voor de meesten slechts een formaliteit betekenen. Hiermee zouden grote uitgaven gemoeid zijn. Voorts leidt individualisering van de ab tot een sterke vermindering van de financiële prikkel op de arbeidsmarkt. Een echtpaar waarvan beide partners een bijstandsuitkering ontvangen, zou dan over een gezamenlijk inkomen beschikken van 1,4 (2 x 0,7) keer het netto minimumloon. In 1982 kwam dit neer op meer dan een netto modaal inkomen<sup>34</sup>. Dit kan weliswaar worden vermeden door de uitke-

<sup>34</sup> Zie noot 8.

ringen te verlagen tot 50 procent van de bijstandsnorm voor een gezin, maar dan komt de zelfstandigheid van alleenstaanden die op een bijstandsuitkering zijn aangewezen, weer in het gedrang. Indien men deze consequenties van individualisering van de algemene bijstand ongewenst acht, moet de middelentoets in de algemene bijstand in belangrijke mate gehandhaafd blijven. Om redenen die eerder in het betoog al zijn aangegeven, zou voor vermogen, inkomen hieruit en voor viv-uitkeringen een hoge vrijstelling moeten gelden bij de middelentoets.

Ook bij het verhoogde gbi roept een uitkeringsstructuur waarbij geen rekening wordt gehouden met de samenstelling van de leefeenheid en de eventuele inkomsten van de partner, problemen op, zoals de relatieve achterstelling van alleenstaanden of de hoge kosten.

In de sfeer van de aiv is het bovenstaande dilemma wel oplosbaar gebleken. Deze oplossing wordt bereikt doordat de aiv is gendividualiseerd, het uitkeringspercentage op 100 is gesteld en de hoogte van het gbi is bepaald op het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande. Behoudens in het vrij uitzonderlijke geval waarbij het laatstverdiende inkomen ook reeds ontoereikend was om het gbi aan te vullen tot het sociale minimum van een alleenstaande, zijn naast de aiv-uitkering geen toeslagen nodig voor financieel afhankelijke partners. Het gbi van de afhankelijke partner vult het gbi plus de geïndividualiseerde aiv-uitkering van de kostwinner immers aan tot het sociale minimum van een echtpaar. Zolang men een aiv-uitkering geniet, kan derhalve de middelentoets geheel achterwege blijven. Bij de huidige regeringsvoorstellen is dit niet het geval en zijn ook bij de loonderingsuitkering en de hierop aansluitende vervolguitkering reeds toeslagen nodig, afhankelijk van de samenstelling van het huishouden en de inkomsten uit arbeid van huisgenoten.

Wil een stelsel van sociale zekerheid niet mank gaan aan ingewikkelde uitvoeringsprocedures, dan dient toepassing van de middelentoets zoveel mogelijk te worden vermeden. Door zijn opbouw is het nieuwe stelsel daarvoor beter geschikt dan het huidige. Ook de lange maximale uitkeringsduur van de aiv en het feit dat dit maximum vrij snel kan worden bereikt, leiden tot een beperking van het gebruik van de middelentoets. De noodzaak van een beroep op de algemene bijstand wordt met dit alles zoveel mogelijk teruggedrongen. Het gaat dan weer om een restvoorziening, zoals ook in de Algemene Bijstandswet oorspronkelijk was voorzien. Bij de uitvoering kan dan vertrouwd worden op de ambtenaren, die de ruimte moeten krijgen om te handelen op eigen gezag, in goed overleg met de burger die zijn recht op bijstand tot gelding brengt.

## Deel II

### 3. HOOFDLIJNEN VAN HET HUIDIGE STELSEL

#### 3.1 Korte karakteristiek

Een gebruikelijk onderscheid binnen het hier centraal te stellen deel van de sociale zekerheid (dus zonder Zfw, AWBZ, WSW en BKR) is dat tussen *sociale verzekeringen* en *sociale voorzieningen*<sup>1</sup>. De voornaamste twee verschillpunten betreffen de wijze van financiering van de uitkeringen en de relatie met de behoefte van de uitkeringsgerechtigde. De financiering vindt bij de voorzieningen plaats uit de algemene middelen, bij de verzekeringen in beginsel en hoofdzakelijk uit premies. Bij alle sociale verzekeringen wordt thans het *omslagstelsel* toegepast, hetgeen erop neerkomt dat de premie zo wordt vastgesteld dat kan worden verwacht dat de opbrengsten in een bepaald jaar de uitkeringen in datzelfde jaar zullen dekken. Het recht op uitkering wordt bij de sociale verzekeringen in beginsel niet beïnvloed door de inkomens- en vermogenspositie van de verzekerde. Het aanvullend karakter van sociale voorzieningen daarentegen houdt in dat het recht op uitkering slechts bestaat nadat en voor zover bij onderzoek de eigen middelen van de betrokkene ontoereikend zijn gebleken. In het huidige stelsel voldoen slechts de uitkeringen ingevolge de ABW, met inbegrip van die ingevolge de op deze wet gebaseerde RWW, aan beide criteria voor sociale voorzieningen. Een tussenpositie wordt ingenomen door de WWV: de uitkeringen worden volledig uit de algemene middelen gefinancierd, maar zoals bij de sociale verzekeringen ontbreekt een middelentoets.

De sociale verzekeringen worden onderverdeeld in *volks- en werknemersverzekeringen*, al naar gelang zij zich uitstrekken tot de gehele bevolking of tot de werknemers in de particuliere sector. Een tweede belangrijk verschil tussen beide groepen is gelegen in de mate van *solidariteit* tussen de verzekerden, die tot uitdrukking komt in de verhouding tussen premie- en uitkeringshoogte. Bij de volksverzekeringen (AAW, AOW, AWW, AKW) is de mate van solidariteit groter, doordat wel de premies - binnen zekere grenzen - aan het inkomen zijn gekoppeld, maar de prestaties los staan van de premiehoogte. Bij de werknemersverzekeringen (WAO, WW, ZW) wordt de premie in het algemeen op dezelfde wijze bepaald, maar zijn ook de prestaties aan het loon gekoppeld, zij het dat vaststelling van de uitkeringen op tenminste het niveau van het wettelijk minimumloon een duidelijk element van solidariteit invoegt. Van een toepassing van het *equivalentiebeginsel* - evenwicht tussen de omvang van de schadekans en de premiehoogte - dat in de particuliere risicoverzekering voorop staat, is tegenwoordig ook in de werknemersverzekeringen nauwelijks nog sprake. Aanvankelijk kwam het verschil in risico per bedrijf en per leeftijd vrij algemeen in de premiehoogte tot uitdrukking, maar thans komt nog slechts variatie per bedrijfstak voor bij de ZW en bij de wachtgeldverzekering ingevolge de WW. Het equivalentiebeginsel heeft zich nu ontwikkeld in de richting dat evenredigheid bestaat tussen premie en uitkering, in die zin dat beide worden uitgedrukt in een percentage van het loon. Dit verschil in betekenis van het equivalentiebeginsel wordt algemeen, met het ermee samenhangende verplichte karakter van de verzekering en de onmogelijkheid om slechte risico's uit te sluiten, genoemd als een karakteristiek punt van onderscheid tussen sociale (werknemers-) en particuliere verzekeringen.

In zekere zin in het verlengde van het verschil equivalentie-solidariteit, ligt de uiteenlopende mate waarin bij de hoogte van de uitkeringen het *behoefte-*

<sup>1</sup> Tenzij het tegendeel blijkt, is uitgegaan van de situatie per 1 januari 1985.

element een rol speelt. Dit is het sterkst het geval bij de periodieke bijstand, die een aanvullend karakter heeft. Men heeft recht op bijstand indien en voor zover eigen inkomsten en eigen vermogen onvoldoende zijn om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan; op de uitkering op minimumniveau worden andere inkomsten vrijwel volledig gekort. Het behoefte-element is hier verder aangescherpt doordat eenoudergezinnen 90 procent en alleenstaanden 70 procent van het bedrag van de gezinsbijstand ontvangen. Ook wordt rekening gehouden met inkomsten en vermogen van andere leden van de huishouding.

Bij de volksverzekeringen gaat het om een basisvoorziening, die zich sinds 1974 feitelijk (en sinds 1980 ook wettelijk) eveneens netto bevindt op het peil van het netto-minimumloon; de concrete hoogte hangt ook hier af van de huishoudenssamenstelling en wordt voorts bij de AAW beïnvloed door andere arbeidsinkomsten, ook van de echtgenoot<sup>2</sup>. In zoverre is ook hier van een minimumbehoefte-functie sprake. Een belangrijk verschil met de bijstand is echter dat de feitelijke behoefte buiten beschouwing wordt gelaten: de uitkeringen worden verstrekt ongeacht de inkomens- en vermogenspositie van de betrokkene.

Bij de werknemersverzekeringen (en de WWV) staan de uitkeringen nog verder los van de behoefte en de draagkracht. De verzekeringsgedachte en de *loondervingsfunctie* staan hier voorop. Zij maken te zamen dat bij het intreden van het verzekerd risico zonder inkomens- of vermogenstoets recht ontstaat op een uitkering die primair een vast percentage belooft van het loon. Dit betekent overigens niet dat het behoefte-element hier volledig ontbreekt: traditioneel immers is de uitkeringsgrondslag (het dagloon) aan een minimum (en een maximum) gebonden. Bij dit minimum, dat ook hier wordt gekoppeld aan het netto minimumloon, spelen in toenemende mate eveneens de omstandigheden van de betrokkene mee. Het uitgangspunt is thans ruwweg dat slechts gehuwde werknemers en ongehuwde werknemers met een kind jonger dan 18 jaar tenminste het equivalent van het netto minimumloon ontvangen, waarbij in voorkomende gevallen met het arbeidsinkomen van de echtgenoot of echtgenote rekening wordt gehouden<sup>3</sup>. Tegelijk neemt het aantal personen dat op het minimum is aangewezen toe door verlaging van de uitkeringspercentages. De huidige plannen tot stelselherziening voorzien in een verdere daling van deze percentages en bovendien in een terugbrengen van het uitkeringsniveau voor alle betrokkenen tot 70 procent van het minimumloon, dat is het peil van het minimum voor een alleenstaande. Als deze situatie bereikt is, zal naar het zich laat aanzien in circa 75 procent van alle daarvoor in aanmerking komende gevallen een inkomenstoets plaatsvinden, die bij ongeveer 40 procent tot een aanvulling tot het peil van het minimumloon zou leiden<sup>4</sup>.

Een volgend aspect waarop de werknemers-, de volksverzekeringen en de voorzieningen van ABW, RWW en WWV onderling verschillen, is de mate waarin de *sociale partners* een rol vervullen bij de uitvoering. Bij de werknemersverzekeringen berust de uitvoering in engere zin in hoofdzaak bij de bedrijfsverenigingen en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) en is de inbreng van de sociale partners relatief het grootst. De uitvoering van de volksverzekeringen berust bij de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, in beide gevallen met een toezichhoudende en nadere regelgevende functie voor de Sociale Verzekeringsraad, waarin, evenals bij SVB en RvA, werkgevers en werknemers gelijk zijn vertegenwoordigd. De uitvoering van ABW, RWW en WWV is in eerste aanleg aan de gemeentebesturen opgedragen. Ook bij de bepaling van het uitvoeringsbeleid en de beslissingen die meer algemeen de financiering en de prestaties betreffen, neemt de invloed van de overheid - vooral van het Rijk - toe op de ontwikkeling van werknemers-,

<sup>2</sup> Tot arbeidsinkomsten worden hier ook uitkeringen ingevolge werknemersverzekeringen gerekend.

<sup>3</sup> De gehuwde vrouw neemt bij de WWV vooralsnog een bijzondere positie in, in die zin dat zij slechts recht op een uitkering heeft indien zij als kostwinner wordt aangemerkt.

<sup>4</sup> Aldus mondelinge informatie van het GAK.

via volksverzekeringen naar sociale voorzieningen; vanzelfsprekend heeft de formele wetgever bij alle drie categorieën het laatste woord.

Een zeer belangrijke onderverdeling ten slotte, is die naar *de aard van de eventualiteiten die tot het verstrekken van prestaties aanleiding geven*. Dit leidt in eerste aanleg tot een onderscheid tussen regelingen inzake werkloosheid (WW, WWV en RWW), ziekte en arbeidsongeschiktheid (ZW, AAW en WAO) en demografische omstandigheden (AOW, AWW en AKW), naast de algemene aanvullende regeling van de ABW. Het 'verzekerd risico' de vermelde demografische verzekeringen is achtereenvolgens ouderdom, het wegvallen van de (onderhoudsplichtige) echtgenoot of ouders, en de kosten van kinderen. Afgezien van kinderbijslag en bijzondere bijstand, die ongeacht de hoofdbron van inkomsten kunnen worden toegekend, zijn *doublures in beginsel* uitgesloten, deels door elkaar uitsluitende bepalingen inzake leeftijd, deels door omschrijving van de uitkeringsrechten en overigens door uitdrukkelijke anticumulatiebepalingen. Mede hierdoor zal bijvoorbeeld de langdurig werkloze achtereenvolgens een WW- ( $\frac{1}{2}$  jaar), een WWV- (2 jaar) en een RWW-uitkering (tot 65 jaar) ontvangen, waarna de AOW van toepassing wordt <sup>5</sup>.

Voor *ambtenaren* gelden eigen regelingen in plaats van de werknemersverzekeringen <sup>6</sup>. Het bestaan van die afzonderlijke regelingen houdt verband met het bijzondere karakter van de ambtelijke rechtspositie in het algemeen: overwegingen omtrent de ambtelijke status, de rol van het budgetrecht en de positie van de overheid als werkgeefster spelen hier een rol. De ambtelijke regelingen wijken niet alleen af van de werknemersregelingen naar financiering, wettelijke grondslag en dergelijke, maar zijn ook gunstiger dan de voorzieningen van ZW, WW en WAO. Dit beeld is echter, vooral voor wat betreft ziekte en arbeidsongeschiktheid, misleidend, omdat in feite slechts wordt aangesloten bij het gegeven dat werknemers in de marktsector door bovenwettelijke regelingen (zie par. 3.3.8) in het algemeen op meer mogen rekenen dan deze wetten voorschrijven.

De regelingen voor ambtenaren komen in hoofdlijnen op het volgende neer. Bij ziekte wordt het salaris volledig doorbetaald. Bij onvrijwillige werkloosheid (eervol ontslag wegens reorganisatie of overtolligheid dan wel ongeschiktheid anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken) bestaat recht op wachtgeld (of, voor arbeidscontractanten of ambtenaren die om een bijzondere reden geen recht op wachtgeld hebben, op een uitkering). De duur van beide voorzieningen hangt af van de voorafgaande diensttijd en de leeftijd van de betrokkene; zij bedragen een percentage van de laatstgenoten wedde, dat pas na 5 jaar van 80 naar 70 zakt, en kennen geen ander maximum dan deze wedde zelf. Voor de zojuist bedoelde ziekte- en werkloosheidsuitkeringen is geen premie verschuldigd; het gaat om uitkeringen die volledig ten laste van de overheid komen en het recht erop kan worden beschouwd als een integreerend onderdeel van de ambtelijke rechtspositie. De Algemene burgerlijke pensioenwet geeft gewezen ambtenaren en nagelaten betrekkingen van (gewezen) ambtenaren uitzicht op ouderdoms-, invaliditeits-, weduwen- en wezenpensioenen. Voor invaliditeitspensioen is ontslag wegens 'ongeschiktheid op grond van ziekten of gebreken' de primaire eis; voor het ouderdomspensioen geldt een minimumleeftijd van 65 jaar, voor invaliditeits-, weduwen- en wezenpensioenen gelden maxima van 65 respectievelijk 21 jaar. Het ouderdomspensioen

<sup>5</sup> De RWW-uitkering is een 'gestandaardiseerde bijstandsuitkering'. Doordat enerzijds, anders dan bij WW en WWV, niet vereist wordt dat gedurende een bepaalde periode (referetijd) in loondienst is gewerkt, en anderzijds andere inkomsten en vermogen (grotendeels) moeten ontbreken, functioneert de uitkering als een voorziening voor personen die niet (omdat zij nog niet gewerkt hebben) of niet meer voor een WW- of een WWV-uitkering in aanmerking komen.

<sup>6</sup> WW, ZW en WAO bepalen dat niet verzekerd is 'degene, aan wie door het Rijk ter zake van zijn arbeidsverhouding invaliditeitspensioen is verzekerd', dat is globaal elke ambtenaar, arbeidscontractant en ieder in dienst van een overheidslichaam of van een 'B3-instelling' (gesubsidieerde instelling op wier personeel de Algemene burgerlijke pensioenwet van toepassing is verklaard).

bestaat uit een periodieke uitkering die wordt berekend volgens de basisformule: aantal dienstjaren x 1,75% x middelsom (gemiddeld ambtelijk inkomen over de laatste twee jaar), met een maximum van 70 procent van de middelsom. In geval van invaliditeit (die immers reeds na een zeer gering aantal dienstjaren kan optreden) vindt, afhankelijk van het percentage ervan, aanvulling plaats tot ten hoogste 80 procent van de middelsom. De rechten van weduwen en wezen zijn gekoppeld aan het ouderdomspensioen van de ambtenaar of, als deze in actieve dienst overlijdt, het pensioen dat hij gekregen zou hebben als hij tot zijn 65e jaar zou hebben doorgewerkt; weduwen, wezen en halfwezen hebben recht op 5/7, 2/7 en 1/7 van deze bedragen (maar te zamen nooit op meer dan 7/7).

De financiering van de ambtenarenpensioenen (inclusief die wegens ouderdom) geschiedt in hoofdzaak uit premies, die thans 22 procent van het ambtelijk inkomen belopen. Ook hier is, evenals in de marktsector, sprake van financiering door werkgever en werknemer. De werkgever verhaalt namelijk een gedeelte van de premies (momenteel 11,7% van het ambtelijk inkomen) op de ambtenaar.

Met betrekking tot de volksverzekeringen AAW, AOW en AWW geldt voor ambtenaren dat de Algemene burgerlijke pensioenwet reeds in belangrijke mate financiële voorzieningen voor dezelfde risico's biedt. De prestaties waarvoor (gewezen) ambtenaren en hun nabestaanden in aanmerking komen, worden ofwel aan het ABP uitbetaald en slechts aan de ambtenaar uitgekeerd voor zover zij bijzondere uitkeringen waarop de ambtenaar recht heeft, te boven gaan (AAW), ofwel voor een aanzienlijk deel 'ingebouwd' in dergelijke uitkeringen (AOW, AWW).

### 3.2 Ontwikkelingen en achtergronden

Tot betrekkelijk kort geleden liet de overheid het verlenen van steun aan hen die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien geheel aan het particulier initiatief over. Hulp was in de eerste plaats te verwachten van de eigen familie, waarbinnen de banden in het algemeen veel hechter waren dan tegenwoordig. Hiernaast bestonden vanaf de middeleeuwen zogenoemde 'gildebossen', door beroepsgenoten gevoede fondsen, waaruit zij in geval van ziekte, ongeval en soms bij ouderdom en invaliditeit, een uitkering ontvingen. Vooral in de 17e en 18e eeuw beleefden deze onderlinge verzekeringen hun bloei. Na het verbod van de gilden door de Fransen in 1798 bestonden zij nog hier en daar als begrafenisfondsen voort. Voor het overige kon de bevolking alleen maar terugvallen op de bedeling: minimale steun, veelal in natura, verstrekt door kerkelijke of burgerlijke armenbestuurders onder gewoonlijk zeer strenge gedragsvoorwaarden. Eerst in 1854 ging de staat hier een taak zien, zij het nog op zeer bescheiden schaal. De in dat jaar ingevoerde Wet op de Armenzorg voorzag in subsidie aan de zojuist bedoelde particuliere instellingen. De Armenwet van 1912 wijzigde de betrokkenheid van de overheid in zoverre dat zij zich tot taak stelde in de armenzorg te voorzien waar steun van particuliere zijde ontbrak. Het zou echter tot 1965 duren voordat de ABW de burger die niet in de kosten van het bestaan kan voorzien, een afdwingbaar recht op bijstand toekende. Al is hiermee het subsidiariteitsbeginsel van de Armenwet verlaten, de bijstand is wel in andere opzichten complementair, doordat zij immers slechts verstrekt wordt indien en voor zover andere inkomsten, en vermogen, ontbreken. Tot deze andere inkomsten worden ook socialezekerheidsuitkeringen gerekend, zodat de ABW ook binnen het socialezekerheidsstelsel een aanvullende functie vervult en terecht als het sluitstuk hiervan wordt aangemerkt. Ook historisch gezien is dit het geval, want in de periode 1900-1965 was inmiddels vrijwel het gehele gebouw van sociale verzekeringen opgetrokken.

Decennialang, tot na de Tweede Wereldoorlog, bestond dit gebouw uitsluitend uit verplichte werknemersverzekeringen. Deze ontwikkelden zich in het verlengde van de arbeidsbescherming, die aan het eind van de 19e eeuw sterk in de belangstelling kwam. Destijds droeg de werknemer in beginsel zelf het risico van de financiële gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloos-



heid en ouderdom. De toenemende industrialisatie deed de bezwaren van deze situatie steeds duidelijker naar voren komen. Particuliere initiatieven, zoals door de vakbonden georganiseerde onderlinge verzekeringen, tussen werkgevers en werknemers overeengekomen verzekeringen en loondoorbetaling bij het intreden van bepaalde risico's, waren niet algemeen genoeg om soelaas te bieden. Niettemin bleef optreden van de wetgever achterwege tot 1901, toen de Ongevallenwet tot stand kwam. Nederland liep hiermee circa 20 jaar achter op Duitsland, waar onder Bismarck (mede om het opkomend socialisme wind uit de zeilen te nemen) een veelomvattend stelsel van verplichte werknemersverzekeringen was ingesteld. Deze geringe voortvarendheid van de Nederlandse wetgever, die ook bij de uitbouw van het stelsel lange tijd zichtbaar zou blijven, is deels te verklaren door de betrekkelijk late industrialisatie. Maar zij vindt vooral haar oorzaak in een steeds terugkerend verschil van inzicht over de gewenste omvang van het overheidsoptreden.

De Ongevallenwet 1901 kende arbeiders in bepaalde gevaarlijke bedrijven recht op een uitkering toe in geval van ongeschiktheid tot werken door een bedrijfsongeval. Dat het hier ging om arbeidsbescherming en een directe aanvulling op de bestaande privaatrechtelijke aansprakelijkheidsregeling, wordt ook duidelijk door de financieringswijze (uitsluitend door bedrijven op te brengen premies) en door de bij de nieuwe wet genoemde rechtsgrond. Deze kwam erop neer dat de werkgever de schade die voortvloeide uit bedrijfsongevallen diende te dragen als zijnde een onvermijdelijk 'risque professionnel'. Het voor de particuliere verzekering kenmerkende equivalentiebeginsel (evenwicht premie-risico) werd overgenomen: de premie hing af van de gevarenklasse waarin een bedrijf was ingedeeld.

In 1913 kwamen de Invaliditeitswet en de Ziektewet tot stand, die voorzagen in een verplichte verzekering van werknemers tot een bepaalde loongrens, tegen de financiële gevolgen van invaliditeit en ziekte, anders dan door een bedrijfsongeval. De in 1919 gewijzigde IW kende bovendien een ouderdoms- en een weduwen- en wezenuitkering. Voor deze eerste stappen van verzekering van bedrijfs- naar maatschappelijke risico's voerde de verantwoordelijke minister Talma als rechtsgrond het 'beginsel van voldoende loon' aan. Hij noemde het 'in strijd met het rechtsbesef, dat een werknemer die gewerkt heeft zolang hij kan, zodra hij niet kan werken op onderstand van derden aangewezen is'. De overheid werd hier een taak en recht tot optreden toegedacht in verband met de veranderde produktiemethoden en de veel losser geworden band tussen werkgevers en werknemers. De IW betekende tevens een nederlaag voor de voorstanders van het staatspensioen; de meerderheid hechtte meer belang aan het feit dat ook de ouderdomsuitkering door premies 'verdiend' werd, dan aan de beperking van zo een voorziening tot een bepaalde groep. Voor anderen dan werknemers zou vooralsnog volstaan worden met een vrijwillige verzekering op grond van de Ouderdomswet van 1921.

Ook bij de IW en de ZW kwam de relatie premie-risico tot haar recht; zo hing de IW-premie af van de leeftijdsklasse van de betrokken werknemer. De uitkeringen volgens deze laatste wet waren echter, afgezien van verschillen in verband met de huishoudingssamenstelling, uniform. Dit in tegenstelling tot die ingevolge de ZW, die, evenals de premies per risicogroep, een percentage (80%) van het loon beliepen. De ZW trad overigens eerst in 1930 in werking, toen een langdurig conflict over de rolverdeling bij de uitvoering tussen overheid en sociale partners was beslecht ten gunste van de laatsten: op basis van overeenstemming tussen georganiseerde werkgevers en werknemers werden de door hen beheerste bedrijfsverenigingen met de uitvoering belast.

Ingrijpende uitbreiding van de sociale zekerheidswetgeving bleef vervolgens tot de Tweede Wereldoorlog uit. Op het punt van voorzieningen bij werkloosheid bleven de overheidsactiviteiten, ook in de crisisperiode, hoofdzakelijk beperkt tot subsidieverlening aan vrijwillige fondsen van werkgevers en werknemers. Een nieuwe Ongevallenwet 1921 verruimde de betrokken verzekering tot alle industriële bedrijven en tot risico's 'in verband met' het werk. Voorts kwam in 1939 een eerste sociale kinderbijslagverzekering tot stand, beperkt tot het derde en volgende kind en tot werknemers. De betrokken minister

Romme noemde hier als rechtsgrond dat de arbeider in de algemene loonvorming geen belemmering mocht vinden tot het voldoen aan zijn recht tot vorming van een gezin, waarbij 'de gemeenschap voor haar krachtig voortbestaan in het algemeen afhankelijk is van de natuurlijke ordelijke ontplooiing van het gezinsleven, terwijl in het bijzonder de kinderrijke, goedgeregelde gezinnen voor haar vooruitgang van de grootste waarde zijn'<sup>7</sup>. Hier kan, net als bij de ZW en de IW, de vraag gesteld worden of hierin een reden was gelegen om de verplichte verzekering tegen een algemeen maatschappelijk 'risico' te beperken tot personen in loondienst. Principiële bezwaren tegen uitbreiding, in het bijzonder tot kleine zelfstandigen, bestonden in de jaren dertig al niet meer; vooral op grond van technische en financiële overwegingen kwamen zij niet tot stand.

Een werkelijke doorbraak kwam pas tot stand door tijdens de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde fundamenteel nieuwe gedachten omtrent sociale zekerheid. In 1942 werd in Groot-Brittannië het 'Report on Social Insurance and Allied Services' van Lord Beveridge gepubliceerd, waarin een 'national minimum' werd voorgesteld, een uitkering op basisniveau voor ieder die niet kan werken, ongeacht de oorzaak. Het hierbij geïntroduceerde solidariteitsbeginsel hield in Beveridge's voorstellen ook in dat ieder een gelijke premie betaalde voor deze volksverzekering, en dat de uitkeringen verstrekt zouden worden ongeacht de financiële positie van de verzekerde. Leidende gedachte was dat de staat tot taak heeft de bevolking te vrijwaren van werkelijk gebrek, zonder prikkels weg te nemen om zich zelf door arbeid, sparen of particuliere verzekering in een betere financiële positie te brengen. Mede geïnspireerd door het rapport van Beveridge stelde de Nederlandse regering in 1943 in Londen de Commissie-Van Rhijn in, die in 1945 rapport uitbracht over de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland. In dit rapport zijn onmiskenbaar invloeden van Beveridge waarneembaar. Van groot belang was de formulering van een nieuwe rechtsgrond voor de sociale verzekering. De loondienstverhouding (en dus de beperking tot werknemers) werd als zodanig verouderd geacht. In plaats hiervan werd voorgesteld: 'De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen'. Op de alomvattendheid van de hiertoe in te voeren verplichte verzekeringen diende zo weinig mogelijk inbreuk gemaakt te worden, zo meende de commissie; 'verzorging' (bijstand) moest slechts gelden voor een beperkte categorie 'onsociale elementen en personen, die de verschuldigde premie niet kunnen opbrengen'.

Hiermee was de grondslag gelegd voor de naoorlogse ontwikkeling van de volksverzekeringen in Nederland. Het solidariteitselement zou hierin nog sterker naar voren komen dan Beveridge voor ogen stond: bij gelijke prestaties, werden de premies (binnen grenzen) aan het inkomen gekoppeld. Voorts werd de opvatting dat het om een bodemvoorziening zou gaan, geleidelijk verlaten. Zo ging de eerste volksverzekeringwet, de in 1957 in werking getreden AOW, in eerste aanleg wel van dit niveau uit, maar in 1965 volgde verhoging tot het 'sociale minimum' (neerkomend op circa 2/3 van het loon van een ongeschoolde), terwijl in 1972 een aanzet werd gegeven tot de huidige koppeling aan het wettelijk minimumloon. Het peil van de uitkeringen ingevolge de in 1959 in werking getreden AWW maakte een zelfde ontwikkeling door. De verschuiving van de nadruk van de verhouding werkgever-werknemer naar die tussen staat en burger, die de opvatting van de Commissie-Van Rhijn inhield, werd ten slotte niet zo ver doorgetrokken dat verplichte werknemersverzekeringen werden verworpen. Integendeel, de betrokkenheid van de overheid bij

<sup>7</sup> Zie G.M.J. Veldkamp e.a., *Inleiding tot de sociale zekerheid, deel I: Karakter en een geschiedenis*; Deventer, Kluwer, 1978, blz. 83.

bestaande werknemersverzekeringen nam toe, bijvoorbeeld door rijksbijdragen en garanties, en er werden ook nieuwe verzekeringen tot stand gebracht. Wel werden uiteraard voorzieningen getroffen om accumulatie met andere sociale uitkeringen die een zelfde risico betreffen te vermijden, en wel door onderlinge uitsluiting (WW, WWV, RWW) of door inbouw (WAO, AAW).

De eerste nieuwe sociale zekerheidswet na 1945 was de Noodwet Ouderdomsvoorziening ('Noodwet-Drees') van 24 mei 1947. Deze wet gaf ieder van 65 jaar of ouder recht op een periodieke uitkering. Op deze voorloper van de AOW volgde een nieuwe werknemersverzekeringwet: in 1952 trad de WW in werking en werd de verplichte werknemersverzekering tegen gevolgen van onvrijwillige werkloosheid, die tot dan als een inbreuk op de vrije loonvorming was afgewezen, een feit. Een rijksbijdrage bleef gehandhaafd. De wet ging weer uit van equivalentie tussen premie en uitkering, in die zin dat beide een percentage van het loon beliepen. Na de AOW en AAW volgde in 1963 de derde volksverzekering, de AKW, die voorzag in kinderbijslaguitkeringen vanaf het derde kind. Reeds bestaande wettelijke regelingen voor loontrekken en kleine zelfstandigen en de fiscale kinderaftrekregeling bleven hiernaast van kracht. Pas sinds 1980 bestaat de huidige situatie: uitsluitend kinderbijslag, maar dan vanaf het eerste kind.

Met ingang van 1 januari 1965, tegelijk met de ABW, trad de WWV in werking, ter vervanging van het Buitengewoon Besluit Werklozenzorg van 22 augustus 1944. Deze wet zorgde ervoor dat de voorzieningen voor werkloze werknemers die geen recht hadden op een WW-uitkering, inhoudelijk sterker bij deze uitkering aansloten. De op de ABW gebaseerde RWW ten slotte, die gelijktijdig in werking trad, voltooide het drieluik van regelingen voor werklozen, zoals dat ook nu nog bestaat.

De inwerkingtreding per 1 juli 1967 van de WAO, onder gelijktijdige intrekking van de verschillende speciale ongevallenwetten en de IW, bracht een aanzienlijke vereenvoudiging in de sociale verzekering. Het feit dat voortaan alle werknemers tegen het risico van loonderving bij langdurige arbeidsongeschiktheid verzekerd waren (van een uitkering tot het 65e jaar op basis van 80% van het laatste loon), zonder onderscheid naar de oorzaak, werd beargumenteerd met een 'recht op gelijke kansen'. Als fundament voor de sociale revalidatievoorzieningen, waarin de wet ook voorzag, werd het 'recht op (zelf)ontplooiing' genoemd. De uitbreiding van de werknemersbescherming van 'risque professionnel' tot 'risque social' was hiermee een feit. De sociale verzekeringen in verband met langdurige arbeidsongeschiktheid werden uitgebreid tot alle ingezetenen toen op 1 oktober 1976 de volksverzekering van de AAW in werking trad. Dit was vooral van praktisch belang voor zelfstandigen en jongeren die nog niet in loondienst gewerkt hebben; in plaats van een beroep op de ABW werd hun een recht toegekend op een (minimum)uitkering zonder middeltoets, en op revalidatievoorzieningen. De betekenis van de WAO werd teruggebracht tot een bron voor aanvullende uitkering voor werknemers met een bovenminimaal (uitkerings)loon.

In de periode tot 1980 vond een aantal verdere verstevigingen van het opgebouwde stelsel plaats. Zo werden bij de werknemersverzekeringen de verzekeringsloongrenzen afgeschaft en het minimumpremieloon structureel verhoogd. Het meest fundamenteel waren ongetwijfeld de structurele verhoging van de laagste uitkeringen tot het niveau van het wettelijk minimumloon en de invoering van de welvaartsvastheid van de uitkeringen door koppeling aan de algemene loonontwikkeling. Er werd geoordeeld dat schrijnende inkomensverschillen tussen actieven en niet-actieven niet verenigbaar waren met de gestegen welvaart en dat verdere welvaartsontwikkeling ook aan de laatste groep niet voorbij moest gaan. Hiernaast speelde ook de wens tot het bevorderen van sociale rust en tot versterking van het anti-cyclische element van de sociale zekerheid, een zekere rol. Ten slotte vonden binnen de eenmaal tot stand gekomen wetgeving tal van uitbreidingen plaats die kleinere groepen betroffen. Deels waren deze uitbreidingen door de wetgever beoogd (bijv. de verlenging van de WW-uitkeringen tot 26 weken), deels betrof het gevolgen van veranderingen in de maatschappelijke opvattingen die door hem werden

geaccepteerd (bijv. de ruime aanvaarding door de rechter van het nihil-beding bij echtscheiding of het verdisconteren van kansen op de arbeidsmarkt bij de - verhoogde - vaststelling van het arbeidsongeschiktheidspercentage). De structurele uitbreidingen van de sociale zekerheid leidden in de periode tot 1976 tot een zeer sterke stijging van de kosten, zowel absoluut als relatief, als percentage van het nationaal inkomen. Door de gelijktijdige toeneming van dit nationaal inkomen werd dit echter niet als een knellend probleem gezien. Na 1975 stagneerde de algemene welvaartsontwikkeling evenwel, terwijl vooral de economische crisis het beroep op de sociale zekerheid sterk deed stijgen. Zowel de absolute als de relatieve stijging zetten zich hierdoor voort.

Tabel 3.1 Sociale zekerheid, uitgekeerde bedragen, 1935-1983 (in miljoenen guldens)

	sociale verzekeringen <sup>a)</sup> totale kosten (w.v. administratiekosten) <sup>b)</sup>	complementaire sociale voor- zieningen <sup>c)</sup>	nationaal inkomen (netto, marktprijzen)
1935	58 (.)	95	4.682
1950	718 (72)	182	17.056
1955	1.273 (97)	288	27.528
1960	2.753 (157)	340	38.823
1965	6.729 (277)	444	62.547
1970	13.077 (452)	958	105.377
1975	30.097 (1010)	4.879	189.270
1980	53.615 (1800)	12.753	303.320
1983	60.704 (2131)	17.849	336.370

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, 1984. *Sociale verzekering, Pensioenverzekering, Levensverzekering*, 's-Gravenhage, diverse jaargangen. Financiële nota sociale zekerheid 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2.

a) exclusief ziektekostenverzekeringen en regelingen voor overheidspersoneel

b) totale kosten exclusief saldo en onderlinge betalingen

c) deze post omvat: KB kleine zelfstandigen, WWV, ABW en bij wet vastgestelde eenmalige uitkeringen

De kosten van de sociale zekerheid uitgedrukt in een percentage van het nationaal inkomen stegen van 12 procent in 1963 naar 25 procent in 1982; het aantal actieven per uitkeringsgerechtigde (exclusief AOW) daalde van 9,9 in 1960 via 4,8 in 1970 en 3,4 in 1975 naar 2,2 in 1983. Vanaf circa 1980 werd de toenemende druk van de sociale zekerheidsuitgaven steeds zwaarder gevoeld. Tegelijk is het een gegeven (en uit een oogpunt van rechtszekerheid een verworvenheid) dat in het stelsel een ingebouwde rem, die tot uitgavenbeperking leidt, ontbreekt: centraal staan de in de wet vastgelegde aanspraken, niet een langs eigen principes autonoom bepaalde financieringsruimte. Dit betekent dat de totale kosten slechts te beperken zijn door de uitkeringsrechten aan te tasten of door andere maatregelen het intreden van bepaalde risico's te beperken. Zulke maatregelen (werkgelegenheidsbevordering, bevolkingspolitiek) kunnen slechts op langere termijn succes hebben. Vooral hierom is het niet verwonderlijk dat de kostenremmende maatregelen die de laatste jaren zijn getroffen of voorgesteld, vooral de uitkeringsrechten zelf betreffen. In eerste instantie ging het hierbij om betrekkelijk ongenueanceerde ingrepen, waaraan geen andere zichtbare gedachte ten grondslag lag dan het streven naar een snelle kostenverlaging, maar al spoedig bleek dat bezuinigingen van meer dan marginale betekenis slechts kunnen plaatsvinden op grond van een visie op de toekomst van het gehele stelsel. Opvattingen over de functies en doelstellingen van de sociale zekerheid spelen hierbij een belangrijke rol.

Als besluit van deze paragraaf wordt, los van een beoogd eindmodel, een aantal basisdoelstellingen van de sociale zekerheid aangegeven, die de laatste decennia in de discussie centraal hebben gestaan. Het gaat hier uitsluitend om primaire doelstellingen in de sociale sfeer; de veelheid van andere beginselen,

belangen en omstandigheden die in de praktijk vorm en inhoud van een stelsel mede bepalen, blijven buiten beschouwing.

Het *voorkomen van armoede* is zonder twijfel de minst omstreden doelstelling. Het huidige stelsel komt hieraan tegemoet door, langs een aantal wegen, tenminste te waarborgen dat iedere huishouding beschikt over een bedrag dat netto gelijk is aan het wettelijk minimumloon of - bij alleenstaanden - aan een op grond van veronderstelde behoefteverhoudingen vastgesteld percentage hiervan. Dit niveau heeft de strekking om in meer te voorzien dan een kaal minimum. Hoewel deze doelstelling als zodanig niet omstreden is, staan de geldende minimumvoorzieningen niet geheel buiten discussie. De belangrijkste actuele geschilpunten betreffen de vraag of en hoever door uiteenlopende maatregelen verlaging van het niveau mogelijk en geoorloofd is zonder de bestaanszekerheid in engere zin aan te tasten. Voorts is er de vraag of bij dit minimum moet worden uitgegaan van de behoeften van gezin of leefeenheid dan wel van individuele personen.

In het verlengde van bovenstaande doelstelling ligt het streven naar een zekere *continuïteit in de bestedingsmogelijkheden*: de bovenminimale uitkeringen. Hierbij gaat het om de gaandeweg gegroeide gedachte dat, naast de wens de individuele werknemer van abrupte inkomensdalingen te vrijwaren, een voortdurende bestedingsstroom macro-economisch van belang is. Blijkens de recente plannen tot stelselwijziging lijkt overigens bij de regering sprake van een zekere relativering van dit belang. De voornemens tot beperking van de bovenminimale uitkeringen duiden erop dat het extra beslag dat zij op de collectieve sector leggen zwaarder wordt gewogen dan voorheen, terwijl kennelijk het aanpassingsvermogen van de betrokkenen aan inkomensdalingen nu hoger wordt ingeschat.

Het *vergroten van sociale gelijkheid* is een veel onduidelijker en ook meer omstreden doelstelling dan de vorige. Ieder sociale-zekerheidsstelsel voorziet naar zijn aard in inkomensherverdeling tussen actieven en niet-actieven. Macro-economisch gezien is dit effect groter naarmate meer mensen een uitkering ontvangen en het relatieve niveau van de uitkeringen stijgt. Voorts is de financieringswijze van invloed. Het valt moeilijk na te gaan in hoeverre vergroting van sociale gelijkheid vanaf het begin bij de opbouw van het stelsel bewust heeft meegespeeld, maar ongetwijfeld heeft deze gedachte mee voorop gestaan bij de naoorlogse invoering van volksverzekeringen, de structurele verhoging van de minimale uitkeringen en de verankering van een wettelijk recht op bijstand. Waarschijnlijk hebben de ruime economische mogelijkheden die indertijd bestonden, de principiële tegenstellingen omtrent sociale gelijkheid versluierd. Pas de laatste jaren kunnen weer duidelijker twee tegengestelde standpunten worden onderscheiden die verband houden met uiteenlopende visies op het begrip gelijkheid: moet het gaan om gelijkheid van uitgangsposities of om meer gelijkheid tussen allen op ieder moment? In het eerste geval dienen alle uitkeringen op eenzelfde minimumniveau te liggen, in het tweede op een nader te bepalen niveau hierboven. Het huidige stelsel beantwoordt meer aan de laatste gedachte (de werknemersverzekeringen, het niveau van de laagste uitkeringen), maar er zijn onmiskenbaar tendenties in de andere richting: de hoogte van ook de laagste uitkeringen staat onder druk en structurele beperking van bovenminimale uitkeringen is in voorbereiding. De betrokkenheid van de overheid bij het bovenminimale gedeelte staat bovendien principieel ter discussie.

*Sociale integratie en ontplooiing* zijn termen die eerst veel later dan de vorige zijn opgekomen. Een illustratie ervan is bijvoorbeeld te vinden in de memorie van toelichting bij de WAO, waar als beginselen het recht op zelfontplooiing en het recht op gelijke kansen worden genoemd. Er zijn twee uiteenlopende plaatsen waar deze doelstellingen naar voren komen. Enerzijds bij sociale zekerheidsregelingen die op resocialisatie gerichte voorzieningen kennen (bijv. de AAW), anderzijds bij het minimumpeil van de uitkeringen. Reële mogelijkheden tot deelneming aan de samenleving bestaan immers pas bij een inkomen dat het kale bestaansminimum te boven gaat. Hoewel het Nederlandse stelsel feitelijk hieraan tegemoet wil komen, spelen toch de begrippen integratie en ontplooiing in de huidige bezuinigingsdebatten nog slechts een

bescheiden rol. Het tegendeel is het geval met het begrip *eigen verantwoordelijkheid* dat in toenemende mate naar voren komt. Op het eerste gezicht wordt deze term uitsluitend geïntroduceerd als een rechtvaardigingsgrond voor beperkingen binnen het sociale zekerheidsstelsel. De term kan echter ook duiden op een streven om de 'zelfvoorzieningsgraad' te verhogen waar dit mogelijk is, zonder af te doen aan de wijze waarop aan de andere basisdoelstellingen inhoud is gegeven.

### 3.3 Het stelsel nader bezien

#### 3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de betrokken regelingen iets meer volledig en systematisch behandeld. Waar mogelijk gebeurt dit aan de hand van tabel 3.2. Beschreven is de situatie per 1 januari 1985.

#### 3.3.2 Werkingsfeer

Bij de sociale verzekeringswetten is essentieel wie verzekerd zijn. Niet alleen vormen verzekerden en hun nagelaten betrekkingen de kring van rechthebbenden op de prestaties, maar ook is de verplichting tot premiebetaling grotendeels aan het verzekerd zijn gekoppeld.

Voor de werknemersverzekeringen is verplicht verzekerd de werknemer, dat is 'de natuurlijke persoon die in privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienst-

Tabel 3.2 Overzicht van de sociale zekerheidswetgeving naar de stand per 1 januari 1985

Naam wet of regeling	Doel	Kring van verzekerden/werkingsfeer	Uitkeringen/Verstrekkingsgronden				Financiering				Uitvoering	Toezicht	Beroep
			Uitkeringsgrondslag	Uitkering en uitkeringsduur	Stelsel	Fondsbeheer	Premiegrondslag	Premiehoogte (te dragen door):					
								werkgevers	werknemers	zelfstandigen			
WW	Het verzekeren van een uitkering in geld bij onvrijwillige werkloosheid	Werknemers en daarmee gelijkgesteld tot 65 jaar	Dagloon, maximaal f 262,28 minimaal f 140,86	70% maximaal 130 dagen per uitkeringsjaar	Omslagstelsel met risicoreserve	Wachtgeld- maximaal f 262,- per dag	Loon, maximaal f 262,- per dag	Wachtgeld verz. ± 0,5%	Werkloosh. verz. 2,3%	—	Bedrijfsverenigingen en AWF	SVR	Raden van Beroep Centrale R van Beroep
WWV	Het verschaffen van een uitkering van overheidswege bij werkloosheid	Degenen die voor deelneming aan het arbeidsproces zijn aangewezen op arbeid in dienstbetrekking (tot 65 jaar)	Dagloon maximaal f 262,28, minimaal f 140,84	70% maximaal 2 jaar. Voor 60-jarigen en ouder in bepaalde gevallen tot 65 jaar. Geen uitkering indien recht op WW	Belasting	n.v.t.	n.v.t.	—	—	—	Gemeenten	Min. van SZW	Herziening slissing vrb bij gemeent Raden van roep Centrale F van Beroep
RWW	Het van overheidswege verlenen van vastgestelde bijstandsbetragingen aan degenen die door werkloosheid niet in de noodzakelijke bestaanskosten kunnen voorzien	Degenen die voor de voorziening in het bestaan in hoofdzaak zijn aangewezen op arbeid in dienstbetrekking (tot 65 jaar)	n.v.t.	Vastgestelde bedragen afgestemd op het minimumloon. Onbeperkte duur. Geen uitkering indien recht op WW/WWV	Belasting	n.v.t.	n.v.t.	—	—	—	Gemeenten	Min. van SZW	Bezwaar t besl. bij g meente; G puteerde t Kroon

Tabel 3.2 vervolg

AAW	Het verzekeren van een uitkering in geld bij langdurige arbeidsongeschiktheid. (Ook revalidatievoorzieningen)	De ingezetene tot 65 jaar	f 114,02, f 93,16 of f 81,85 per dag voor gehuwde en ongehuwde met kind beneden 18 jaar, <sup>a)</sup> f 81,85 voor ongehuwde vanaf 21 jaar <sup>a)</sup>	% liggende tussen 20 en 90. Onbeperkte duur. Geen uitkering over eerste 52 weken van arbeidsongeschiktheid	Omslagstelsel	AAF	Inkomen maximaal f 63.200 per jaar	6,05%	—	6,05%	Bedrijfsverenigingen en GMD	SVR	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
ZW	Het verzekeren van een uitkering in geld bij arbeidsongeschiktheid wegens ziekte	Werknemers en daarmee gelijkgestelden tot 65 jaar	Dagloon maximaal f 262,28	80% maximaal 52 weken	Omslagstelsel met risicoreserve	Bedrijfsverenigingen	Als WW	± 4,6%	± 1%	—	Bedrijfsverenigingen	SVR	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
WAO	Het verzekeren van een, de AAW aanvullende, uitkering in geld bij langdurige arbeidsongeschiktheid	Werknemers en daarmee gelijkgestelden tot 65 jaar	Dagloon maximaal f 262,28	% liggende tussen 10 en 70 in aanvulling op de AAW-uitkering. Onbeperkte duur. Geen uitkering over eerste 52 weken arbeidsongeschiktheid	Omslagstelsel	AOF	Als WW evenwel met franchise van f 91 per dag	0,15%	16%	—	Bedrijfsverenigingen en GMD	SVR	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
AOW	Het verzekeren van ouderdomspensioen	De ingezetenen van 15-65 jaar	n.v.t.	f 19.889,40 gehuwden, f 13.937,64 voor alleenstaanden. Korting voor niet-verzekerde jaren	Omslagstelsel	SVB	Als AAW	—	11,7%	11,7%	SVB/RvA premie-inning door belastingdienst	SVR <sup>b)</sup>	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
AAW	Het verzekeren van weduwen- en wezenpensioen	De ingezetenen van 15 jaar af	n.v.t.	Hoog weduwenpensioen f 19.889,40. Laag weduwenpensioen f 13.937,64. Volle wezen: f 4.460,04 tot 10 jaar f 6.690,- tot 16 jaar f 8.920,08 tot 27 jaar	Omslagstelsel	SVB	Als AAW	—	1,4%	1,4%	SVB/RvA premie-inning door belastingdienst	SVR <sup>b)</sup>	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
AKW	Het verzekeren van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen van het eerste kind af	De ingezetenen van 15 jaar af	n.v.t.	Per kwartaal per kind oplopend van f 292,38 (enig kind) tot f 564,54 (10e en volgende) bij grondslag van 100% <sup>c)</sup>	Omslagstelsel	SVB	Als AAW	3,95%	—	3,95%	RvA premie-inning door belastingdienst	SVB/SVR	Raden van Beroep Centrale Raad van Beroep
ABW	Het door B&W verlenen van (bijzondere) bijstand aan degenen die niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien	De Nederlanders hier te lande + gelijkgestelden	n.v.t.	Landelijk vastgestelde bijstandbedragen afgestemd op het min. loon: echtpaar f 18.596,04 eenoudergezin f 16.736,76 alleenstaande v.a. 23 jaar f 13.017,12	Belasting	n.v.t.	n.v.t.	—	—	—	Gemeenten	Min. van SZW	Bezwaar tegen besl. bij gemeente, Gedeputeerde Staten, Kroon

Bron: WRR op basis van M.L. Bakels en L. Opheikens, *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*; Deventer, Kluwer, 1982, blz. 374-377.

a) grondslag voor gehuwde afhankelijk van overig inkomen; ongehuwden beneden 21 jaar lagere grondslag

b) SvB heeft toezicht op Raden van Arbeid

c) verlaging c.q. verhoging afhankelijk van leeftijd (0-5 jaar: 70 of 80%; 12-26 jaar: 120%)

betrekking staat'. Blijkens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep inzake het sociale-verzekeringsrecht dienen de kernelementen van de arbeids-overeenkomst aanwezig te zijn om van een dienstbetrekking te kunnen spreken. De wetten zelf geven hiernaast uitbreiding en beperking aan hun werkingsfeer, door bepaalde arbeidsverhoudingen niet of juist wel als dienstbetrekking aan te merken; de voornaamste beperking betreft het overheidspersoneel, waarvoor eigen wettelijke voorzieningen van kracht zijn. Een bijkomende eis is dat de arbeid in Nederland wordt verricht, ongeacht de woonplaats of nationaliteit van de betrokkene (territorialiteitsbeginsel). Verplicht verzekerde in de zin van de volksverzekeringen is degene die ingezetene is of, zonder dit te zijn, ter zake van hier verrichte arbeid aan loonbelasting is onderworpen. De geldende leeftijdsgrenzen voor de verzekeringsplicht spreken grotendeels voor zich zelf. De AWW- en AKW-verzekeringen lopen, vanaf 65 jaar zonder premieplicht, door tot het overlijden omdat ook personen vanaf 65 jaar minderjarige kinderen of een weduwe die nog geen recht heeft op een AOW-uitkering, kunnen achterlaten. De meeste sociale verzekeringswetten kennen de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting der verzekering in bepaalde gevallen. De AOW, waarbij de verzekeringsduur van bijzonder belang is, biedt bovendien de mogelijkheid van inkoop achteraf van niet-verzekerde tijdvakken. Ten slotte zijn voor de werkingsfeer van belang de mogelijkheid tot vrijstelling van premiebetaling wegens gemoedsbezwaren, en diverse verdragen (voor de landen van de Europese Gemeenschap: EG-verordeningen) die de gevolgen voor premieplichten en uitkeringsrechten coördineren bij vestiging van de burger in een ander land.

De werkingsfeer van de sociale-zekerheidsregelingen waarbij premiebetaling ontbreekt, kan eenvoudig worden aangeduid door vermelding van de potentiële rechthebbenden (zie tabel 3.2). De werkingsfeer van de ABW is krachtens de wet en bij verdragen uitgebreid tot buitenslands wonende Nederlanders en hier wonende vreemdelingen. Steeds geldt hier de algemene voorwaarde dat betrokkene in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij of zij niet over middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Voor de op de ABW gebaseerde RWW zijn de eisen nader toegespitst op de bereidheid en mogelijkheid tot het verrichten van arbeid in loondienst. Ten slotte geldt voor alle drie de voorzieningen de bovengrens van 65 jaar; een uitzondering hierop vormt echter de 'bijzondere bijstand', waarvoor ieder, ook na het bereiken van de AOW-leeftijd, in aanmerking kan komen.

### 3.3.3 Prestaties

Voor de periodieke uitkeringen, die bij de prestaties een centrale plaats innemen, geeft het linker gedeelte van de tabel de hoofdpunten aan. In aanvulling hierop nog het volgende.

Het *recht* op de uitkeringen is in een aantal gevallen beperkt op grond van leeftijd en huwelijks staat. Voor een AAW-uitkering komt de verzekerde pas vanaf 17 jaar in aanmerking; voor een zelfstandige uitkering op grond van de ABW dient men 18 jaar te zijn. De WWV kent voor jongeren tot 23 jaar een stringenter referte-eis (tenminste 130 weken in dienstbetrekking zijn geweest) dan de 130 dagen in de voorafgaande twaalf maanden die deze wet en de WW in het algemeen als eis stellen. De gehuwde vrouw heeft geen zelfstandig recht op een AOW- of een WWV-uitkering, dit laatste tenzij zij kostwinner is; opheffing van dit verschil is echter in voorbereiding, mede in verband met EG-voorschriften. Bijstand voorts wordt vanouds aan het gezin toegekend; binnenkort zullen ook 'voordeurdelers' financiële schaalvoordelen toegerekend worden. AAW- en WAO-uitkeringen ten slotte worden eerst toegekend bij een arbeidsongeschiktheid van tenminste 25 respectievelijk 15 procent.

De *hoogte* van de uitkeringen wordt bij de werknemersverzekeringen in eerste instantie bepaald door het dagloon, dat is in de praktijk het loon dat de betrokkene in de periode voorafgaand aan de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid verdiende. Basis voor de bepaling van het loon vormt het (premie-)dagloonbegrip van de CSV (zie par. 3.3.4), echter met diverse wijzigingen vol-



gens door de SVR, onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vastgestelde regels die per wet verschillen<sup>8</sup>. Het dagloonbegrip van de WWV sluit nauw aan bij dat van de WW. Op minimumdaglonen is reeds in paragraaf 3.1 ingegaan, terwijl bovenwettelijke uitkeringen in paragraaf 3.3.8 aan de orde komen. Bij de volksverzekeringen zijn de uitkeringsbedragen zodanig vastgesteld dat ze netto gelijk zijn aan het nettobedrag van het wettelijk minimumloon (voor gezinnen of alleenstaanden met kinderen), of zij bedragen een percentage hiervan, overeenkomstig door de wetgever veronderstelde lagere behoeften (voor alleenstaande volwassenen meestal 70%, bij wezenpensioen - AWW - 32%, 48% of 64%, afhankelijk van de leeftijd). Bij de AAW wordt hetzelfde effect bereikt door met verschillende grondslagen te werken. De AOW kent als bijzonderheid dat per jaar dat men niet verzekerd was, een korting van 2 procent wordt toegepast (voor gehuwden 1% per jaar dat een van beiden niet verzekerd was). Ruime overgangsbepalingen (het volle pensioen wordt toegekend aan elke verzekerde die op 1 januari 1957 15 jaar of ouder was) en de inkoopmogelijkheid verzachten echter de gevolgen van dit systeem.

Bij de beide arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is de uitkering niet zonder meer een volgens de algemene regels bepaald percentage van het dagloon (WAO) c.q. het minimumloon. Hier vindt bovendien een vermenigvuldiging plaats met een percentage dat gerelateerd is aan dat van de arbeidsongeschiktheid. Eerst vanaf een arbeidsongeschiktheid van 80 procent kan de maximale uitkering worden bereikt.

De periodieke bijstandsuitkeringen worden eveneens bepaald volgens de netto-netto-koppeling, met als bijzonderheid dat voor 'voordeurdelers' een percentage van 60 in plaats van 70 zal gelden. Voorts worden, overeenkomstig de ideeën van aanvulling en gezinsbijstand, op de basisbedragen andere inkomsten, ook van huisgenoten, vrijwel volledig in mindering gebracht. Dit is niet het geval bij de verzekeringsuitkeringen, waar immers het intreden van het risico het uitgangspunt is en niet de behoefte. Dit uitgangspunt brengt uiteraard wel met zich mee dat eigen arbeidsinkomsten negatieve invloed hebben op de uitkeringen inzake arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Bij de AAW geldt dit voor inkomsten uit beroep of bedrijf in het algemeen, inclusief die van de echtgenoot; bovendien kunnen man en vrouw te zamen hier niet meer dan de maximumuitkering op basis van de hoogste grondslag ontvangen.

Naast de hiervoor bedoelde periodieke loondervings- of inkomensvervangende dan wel aanvullende uitkeringen, kennen diverse regelingen ook nog andere prestaties. Hiertoe behoren bijvoorbeeld loonsuppletieregelingen en 'voorzieningen' die kunnen worden toegekend tot behoud of herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid, alsmede genees- en heilkundige voorzieningen.

### 3.3.4 Financiering

Het voornaamste nog bestaande verschil tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen is de wijze van financiering. De voorzieningen (WWV, ABW, RWW) worden bekostigd uit de *algemene middelen*. De sociale verzekeringen worden betaald uit speciale *fondsen* met een eigen beheersvorm en besluitvormingsstelsel (zie paragraaf 3.3.5). Beide categorieën worden hier afzonderlijk behandeld.

Zoals uit tabel 3.3 blijkt, zijn premies de voornaamste voedingsbron van de sociale fondsen.

De verdeling van de last van de *premieplicht* per 1 januari 1985 is aangegeven in tabel 3.2. Bij de werknemersverzekeringen dient de premie betaald te worden door de werkgever, die het werknemersaandeel kan verhalen op het

<sup>8</sup> Coördinatiewet Sociale Verzekering, wet van 12 juni 1952, Stb. 334, in werking getreden met ingang van 1 januari 1953.

Tabel 3.3 Sociale verzekeringen (excl. ziektekostenverzekeringen) naar financieringsbron 1950-1983 (in miljoenen guldens)

	premies werkgevers	premies huishoudens	overheid	interest	totaal <sup>a)</sup>
1950	520	54	60	39	673
1955	823	273	144	57	1.297
1960	1.240	1.530	162	114	3.051
1965	2.568	3.873	403	160	7.004
1970	6.514	7.341	471	265	14.591
1975	14.655	16.866	3.333	505	35.359
1980	20.243	26.314	8.341	855	55.753
1983	21.903	41.771	1.170	576	65.420

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1984. Centraal Bureau voor de Statistiek *Sociale verzekeringen, Pensioenverzekering, Levensverzekering*, 's-Gravenhage, diverse jaargangen.

a) zie noot c) bij tabel 3.1

loon. Het werknemersaandeel in de werkloosheids- en de WAO-premie is de laatste jaren aanzienlijk gestegen, voornamelijk doordat de regering de parallel lopende vermindering van de rijksbijdragen aan de fondsen niet tot lastenverzekering voor het bedrijfsleven wilde doen leiden<sup>9</sup>. De premie voor de volksverzekeringen wordt door zelfstandigen zelf betaald en voor werknemers door de werkgever; de AOW- en AWW-premie wordt in dit laatste geval volledig verhaald.

De maatstaf voor de premieheffing bij de werknemersverzekeringen is het loon. De premie belooft een percentage ervan (tot een, welvaartsvaste, maximumloongrens), dat voor de WAO en de werkloosheidsverzekering niet gedifferentieerd mag worden, maar voor de ziekengeld- en wachtgeldverzekering per bedrijfstak en per risico mag variëren en ook feitelijk uiteenloopt. Het (premie)loonbegrip vindt zijn basis in de CSV, die op dit punt en ter zake van de inhouding en de afdracht nauw aansluit bij de Wet op de Loonbelasting. De maatstaf voor de premieheffing bij de volksverzekeringen is het jaarinkomen (AOW, AWW) of de op aanslag betaalde c.q. de ingehouden premies AOW/AWW (bij AAW en AKW geldt het zogenoemde omslagstelsel). De premies belopen een per wet voor ieder gelijk percentage. Afhankelijk van de betalingswijze (bij inhouding, op aangifte of op aanslag) wordt een inkomensbegrip afkomstig uit de loon- of de inkomstenbelastingwetgeving gehanteerd. De regels uit deze wetgeving zijn direct van toepassing op de heffing en invordering, die door de Rijksbelastingdienst plaatsvindt; deze taken worden bij de werknemersverzekeringen door de bedrijfsverenigingen uitgevoerd.

De rijksbijdrage bestaat thans voor het overgrote deel uit een structurele bijdrage in de financiering van de AOW, bepaald op een wettelijk vastgelegd, geïndexeerd bedrag (1983 f864,3 miljoen). De omvang van de totale rijksbijdrage is, vergeleken met de periode 1970-1980, sterk verminderd, deels doordat incidentele bijdragen op grond van begrotingswetten thans achterwege blijven, deels door wijziging van de sociale verzekeringswetgeving. De premies en rijksbijdragen worden gestort in de kas van het betrokken fonds. Deze fondsen zijn het Algemeen Ouderdomsfonds (AOW), het Algemeen Weduwen- en Wezenfonds (AWW), het Algemeen Kinderbijslagfonds (AKW), het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF/AAW), het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF/WAO), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) en de per bedrijfsvereniging bestaande wachtgeld- en ziekengeldfondsen (WW en ZW). De kosten van uitkeringen en voorzieningen en de kosten die overigens verbonden zijn aan de uitvoering van de betrokken verzekeringen, komen ten laste van het fonds in kwestie. Bij de WW worden de kosten van de wachtgeldverzekering door de wachtgeldfondsen gedragen, die van de andere uitkeringen door het AWF.

<sup>9</sup> Vergelijk de nota van toelichting bij het Koninklijk Besluit van 22 februari 1983, Stb. 154.

In de hier behandelde sociale verzekeringswetten komt ten slotte meestal de bepaling voor dat het Rijk zonder voorbehoud de betaling van de prestaties waarborgt. Deze bepaling ontbreekt echter - om niet duidelijke redenen - in de AKW en in de WW. Deze laatste wet bepaalt wel uitdrukkelijk dat het risico van de wachtgeld- en de werkloosheidsverzekering door de bedrijfsverenigingen respectievelijk het AWF wordt gedragen.

De regeling van de financiering van de sociale voorzieningen is relatief eenvoudig. De bijstand wordt verleend ten laste van de gemeente, aldus de ABW; de WWV is iets minder duidelijk door te bepalen dat uitkering geschiedt door het gemeentebestuur en dat recht op uitkering bestaat tegenover de gemeente waar de werknemer zijn woonplaats heeft. Beide kennen een uitvoerige regeling inzake de vergoeding door het Rijk van door de gemeente verrichte uitgaven. Deze bedraagt (enige rijksgroepsregelingen uitgezonderd) bij de ABW 90 procent van de kosten van bijstand, omschreven als de netto ten laste van de gemeente gebleven kosten van de ingevolge de wet verleende bijstand, de ter zake verschuldigde loonbelasting en sociale verzekeringspremies daaronder begrepen. De vergoeding bij de WWV beloopt 100 procent van de uitkeringsbedragen en van bepaalde andere uitvoeringskosten die aan de wet verbonden zijn. De wettelijke opsomming van deze laatste kosten komt er ruwweg op neer dat de apparaatskosten, evenals bij de ABW, voor rekening van de gemeente blijven.

### 3.3.5 *Uitvoering en toezicht*

De ontwikkeling van de sociale verzekeringen is gepaard gegaan met bijna voortdurende strijd over de vraag welke instantie met de uitvoering van (nieuwe) onderdelen ervan belast zou moeten worden. Steeds ging het hierbij om de vraag of het zwaartepunt diende te liggen bij het (georganiseerde) bedrijfsleven of bij de overheid. Behalve tot vertragingen hebben de meningsverschillen ook tot tal van compromissen geleid: waar het zwaartepunt bij het bedrijfsleven kwam te liggen is tegelijk voorzien in ruime regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden van de overheid, en waar (semi-)overheidsorganen primair met de uitvoering zijn belast, komt het georganiseerde bedrijfsleven tenminste een belangrijke plaats in de betrokken besturen toe. Tot één uitvoeringsorganisatie hebben de compromissen niet geleid, maar wel is, te beginnen met de OSV 1952, de samenhang geleidelijk vergroot (overigens zonder dat thans een ingrijpende herziening van de baan zou zijn; zie hoofdstuk 9)<sup>10</sup>. De uitvoering van de werknemersverzekeringen en de AAW berust thans in hoofdzaak bij de bedrijfsverenigingen, die van de demografische verzekeringen bij de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Hiernaast heeft de belastingdienst tot taak de premies voor de volksverzekeringen te innen, heeft de Gemeenschappelijke Medische Dienst adviserende taken op medisch terrein en hebben enige fondsen vooral beheerstaken. De Sociale Verzekeringsraad is belast met het toezicht op de uitvoering van de OSV, de ZW, WW, WAO en AOW, op de organen die deze wetten uitvoeren, de GMD, de volksverzekeringswetten en de SVB. De SVR en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben voorts tal van bevoegdheden tot het nemen van besluiten van meer algemeen belang.

De institutionele aspecten van de SVB en de RvA zijn bij wet geregeld<sup>11</sup>. De SVB is een landelijk orgaan, met een bestuur dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van overheid, werkgevers en werknemers; bij de 22 Raden van Arbeid die elk een regio bestrijken, bestaat het bestuur uit vertegenwoordigers van beide laatsten, met een onafhankelijke voorzitter. Zowel SVB als RvA bezitten publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De uitvoering van de drie wetten is in eerste instantie een taak van SVB en RvA gezamenlijk, met de eerste als het centrale orgaan. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft van zijn bevoegdheid om taken van Bank naar RvA over te

<sup>10</sup> Organisatiewet Sociale Verzekering van 12 juni 1952, Stb. 334, in werking getreden met ingang van 1 januari 1953.

<sup>11</sup> Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid van 17 november 1933, Stb. 598.

dragen, echter zodanig gebruik gemaakt dat de SVB nog slechts de uitbetalingen ingevolge AOW en AWW en de vaststelling van de premiepercentages verricht. Naast uitvoerder is de SVB ook toezichthouder: zij kan aan de RvA ter uitvoering van de wetten aanwijzingen en voorschriften geven, zij draagt geschillen tussen uitvoeringsorganen ter beslissing voor aan de minister en vraagt de Kroon om schorsing of vernietiging van besluiten van de RvA als deze haar in strijd met de wet of het algemeen belang voorkomen.

De OSV geeft regels inzake de instelling en bestuurssamenstelling van de bedrijfsverenigingen, GAK en GMD, alsmede van de SVR, en regelt meer algemeen de verhouding tussen de organisaties die bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de AAW betrokken zijn, inclusief AAF, AOF en AWF. De concrete toedeling van taken en bevoegdheden gebeurt, binnen deze kaders, ook hier steeds op grond van de onderscheiden uitkeringswetten; in deze wetten vinden ook de drie fondsen hun basis. De uitvoering van de werknemersverzekeringen en de AAW (die hier de WAO volgde) is in eerste aanleg opgedragen aan de bedrijfsverenigingen: door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkende landelijke organisaties van werkgevers en werknemers, met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, die elk een van 25 onderdelen van het bedrijfs- en beroepsleven bestrijken. De besturen zijn bipartiet samengesteld; elke werkgever is van rechtswege bij de betrokken bedrijfsvereniging aangesloten. Hun taak omvat in hoofdlijnen de vaststelling en heffing van de premies, de toekenning, vaststelling en levering van de prestaties, en de controle op de naleving van verschillende wettelijke verplichtingen van werkgevers en werknemers, voor zover niet anders aangegeven. Voorts beheren de bedrijfsverenigingen de fondsen van de wacht- en ziekengeldverzekeringen en stellen zij de percentages van de wachtgeld- en ZW-premie vast (de eerste onder een bijzondere vorm van goedkeuring van het AWF-bestuur). De premies voor de andere betrokken verzekeringen, waarbij geen differentiatie per bedrijfstak is gemaakt, worden vastgesteld bij AMvB (werkloosheidsverzekering) of door de besturen van AAF en AOF onder ministeriële goedkeuring. De belangrijkste uitzonderingen op de taaktoedeling aan de bedrijfsverenigingen zijn voorts de volgende:

- het beheer van de gelden van AWF, AAW en AOF (rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen met een tripartiet samengesteld bestuur) gebeurt door hun besturen. Het AWF draagt bovendien het risico van de werkloosheidsverzekering en verzorgt de financiering hiervan en van de loonsuppletie en de bijdragen aan havenbedrijven (alle WW);
- de administratie voor 18 bedrijfsverenigingen wordt gevoerd door het GAK, de Vereniging 'Gemeenschappelijk Administratiekantoor', een door de minister erkend publiekrechtelijk lichaam, opgericht door de centrale organisatie van werkgevers en werknemers gezamenlijk (die ook de bestuursleden aanwijzen);
- de heffing van AAW-premies wordt door de Rijksbelastingdienst verricht. Voorts heeft de Gemeenschappelijke Medische Dienst - een door de privaatrechtelijke Federatie van Bedrijfsverenigingen, ministerieel erkende publiekrechtelijke rechtspersoon met bipartiet samengesteld bestuur - adviserende taken bij de uitvoering van de AAW en de WAO.

De Sociale Verzekeringsraad - een publiekrechtelijke rechtspersoon met tripartiet samengesteld bestuur - is in de eerste plaats het centrale toezichthoudende orgaan op de uitvoering van de sociale verzekeringen. SVB en de besturen van de fondsen zijn verantwoordelijk en rekenplichtig tegenover de Raad. Het gebruik dat de SVR van zijn toezichthoudende bevoegdheden maakt is - vooral bij de werknemersverzekeringen - zeer bescheiden; dit in verband met de strijd om een zoveel mogelijk zelfstandige uitvoering door het bedrijfsleven<sup>12</sup>. Naast de toezichthoudende taak heeft de SVR rechtsprekende, regelgevende en adviserende bevoegdheden. Bij deze laatste gaat het vooral om het gebruik van bevoegdheden van de minister of de Kroon tot het geven van meer algemene voorschriften met het oog op aspecten van de uitvoering.

<sup>12</sup> Vergelijk L.J.M. de Leede, *Inleiding sociaal verzekeringsrecht*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1983, blz. 35.

Zodra nieuw overheidsbeleid aan de orde is - veelal zal dan overigens wijziging van de formele wetgeving zelf nodig zijn - is de SER het aangewezen adviesorgaan: artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie verplicht de regering om deze advies te vragen over belangrijke maatregelen op sociaal-economisch gebied, inclusief de sociale zekerheid.

De verlening van bijstand, en daarmee de kern van de uitvoering van de ABW, is opgedragen aan de colleges van B en W van de gemeenten; in grotere gemeenten is met de administratieve uitvoering veelal een aparte Gemeentelijke Sociale Dienst belast.

Het toezicht op de uitvoering van de wet berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die hierin wordt bijgestaan door rijksconsulenten. Hij kan regels stellen betreffende de administratie door de gemeenten en kan B en W aanwijzingen geven met betrekking tot 'de richtige uitvoering van de wet'. Voorts is de algemene schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Kroon ten aanzien van gemeentelijke besluiten ook hier van toepassing. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt bij zijn aandeel in de wetsuitvoering (toezicht, uitvoeringsvoorschriften) voor wat betreft algemene zaken geadviseerd door het College Algemene Bijstandswet, dat is samengesteld uit een door de Kroon benoemde voorzitter en 9 tot 15 andere leden, afkomstig uit kringen van de gemeenten, openbaar bestuur, de vakbonden en het maatschappelijk werk. De uitvoering van de WWV berust eveneens bij B en W, eventueel met inschakeling van een GSD. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt bij zijn uitvoeringstaken (vgl. ABW) geadviseerd door een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Voorts zijn er rijksconsulenten voor de complementaire sociale voorzieningen, die de gemeentebesturen voorlichten en adviseren en de minister van inlichtingen voorzien. Net als bij de ABW vormt het schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon het sluitstuk van de toezichtregeling. Ten slotte is voor zowel RWW als WWV van betekenis dat het gemeentebestuur wettelijk verplicht is tot instelling van adviescommissies, die deels uit werknemersvertegenwoordigers bestaan.

### 3.3.6 *Rechtsbescherming*

De verschillende uitkeringswetten geven elk afzonderlijk aan voor welke besluiten van uitvoeringsorganen bij welke rechter beroep openstaat. Ingevolge de sociale verzekeringswetten staat steeds voor belanghebbenden beroep open bij de bevoegde Raad van Beroep van beslissingen van uitvoeringsorganen die verband houden met het recht op en de betaling van een prestatie, en bij ZW en WAO tevens van beslissingen die betrekking hebben op de verschuldigde premie. Hiertoe is een voor beroep vatbare beslissing vereist. AOW, AWW, WAO en AAW voorzien hierin door kennisgeving van de relevante besluiten voor te schrijven; voor de overige wetten zal deze veelal door de belanghebbende moeten worden uitgelokt. De procedure voor de Raden van Beroep en hun relatieve competentie zijn geregeld in de Beroepswet<sup>13</sup>. Van besluiten van de Raden staat hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep, terwijl de CSV c.q. de volksverzekeringswetten beroep in cassatie bij de Hoge Raad openstellen voor wat betreft de uitleg van enige kernbegrippen, zoals 'loon'. Bij bezwaren tegen besluiten inzake de premieheffing en de invordering van premies voor de volksverzekeringswetten door de Rijksbelastingdienst zijn de algemene voorschriften over rechtspraak inzake belastingzaken vrijwel van overeenkomstige toepassing: bezwaarschrift bij de inspecteur, beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad. De WWV bepaalt dat degene die bezwaar heeft tegen een beslissing van B en W inzake een aanspraak op uitkering, bij B en W bij bezwaarschrift herziening kan vragen. Vervolgens staan dezelfde mogelijkheden open als bij de verzekeringen, inclusief beroep in cassatie, hetgeen van belang is omdat centrale begrippen van werknemersverzekeringen hier ook een rol spelen. De ABW ten

<sup>13</sup> Wet van 2 februari 1955, Stb. 47.

slotte kent uitsluitend een administratieve beroepsgang waar het beslissingen betreft inzake de verlening van bijstand: bezwaarschrift bij B en W, beroep bij Gedeputeerde Staten en vervolgens bij de Kroon.

### 3.3.7 *Handhaving van het sociale-zekerheidsrecht*

Hier kunnen twee hoofdonderdelen worden onderscheiden: voorschriften inzake de vaststelling van heffing en invordering van premies voor de sociale verzekeringen en voorschriften die verband houden met de verkrijging van prestaties.

Met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de premies voor de volksverzekeringen zijn de regels inzake de invordering van loon- dan wel inkomstenbelasting van overeenkomstige toepassing verklaard. Naast strafbaarstelling van onjuiste opgave van gegevens betekent dit onder meer dat administratieve sancties in de vorm van boetes kunnen worden opgelegd, ook in geval van niet-tijdige betaling en naheffing of -vordering. In de CSV worden aan de bedrijfsverenigingen voor de heffing en invordering van de premies voor de werknemersverzekeringen administratieve sancties ter beschikking gesteld, die echter minder strak moeten worden toegepast dan die van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Voorts kan een bedrijfsvereniging de premie bij dwangbevel invorderen en, anders dan de Rijksbelastingdienst, het faillissement van de schuldenaar uitlokken.

Om te bevorderen dat de prestaties op grond van juiste gegevens worden vastgesteld, bevat de wetgeving uitvoerige verplichtingen tot het geven van inlichtingen aan uitvoeringsorganen. Deze verplichtingen kunnen zowel tot degenen die aanspraak maken op een prestatie gericht zijn, als tot werkgevers en andere uitvoeringsorganen. Zowel niet-nakoming ervan als het opzettelijk verschaffen van onjuiste informatie levert een strafbaar feit op. Vervolging vindt in het laatste geval echter meestal plaats wegens overtreding van bepalingen van het gewone strafrecht (valsheid in geschrifte, bedrog enz.).

De werknemersverzekeringswetten, WWV en AAW verbinden verder aan het recht op prestatie een aantal voorwaarden die, globaal gezegd, neerkomen op gedragsregels voor degene aan wie de prestatie is toegekend. Het niet-nakomen van deze regels kan leiden tot een administratieve sanctie ('strafkorting'), die veelal weigering of intrekking van de prestatie inhoudt. Als voorbeeld van bedoelde regels kunnen genoemd worden de verplichte inschrijving bij het arbeidsbureau, de aanvaarding van passende arbeid en het meewerken aan medisch onderzoek.

### 3.3.8 *Enige andere voorzieningen*

Een aantal semi-collectieve voorzieningen dat volgens de in hoofdstuk 1 getrokken grenzen buiten het bereik van dit rapport valt, wordt hier niettemin kort vermeld in verband met raakvlakken met de hier behandelde materie.

Van de inkomensoverdrachten in de presterende sfeer zijn in het bijzonder die van belang welke voortvloeien uit de verplichte ziektekostenverzekeringen van Ziekenfondswet en AWBZ, en voorts welke mede aan het inkomen gekoppeld zijn. De beide ziektekostenregelingen worden traditioneel tot het terrein van de sociale zekerheid gerekend: naar achtergrond en inrichting sluiten zij volledig aan bij de besproken werknemers-, respectievelijk volksverzekeringswetten. Het feit dat zij niet voorzien in de overdracht van vrij besteedbaar inkomen onderscheidt ze echter hiervan. Hier tegenover staat dat hun beslag op de collectieve middelen eveneens aanzienlijk is (1984 f 14,7 miljard, resp. f 8,3 miljard) en dat zij, net als de hier behandelde inkomensoverdrachten, een sterke invloed hebben op het vrij besteedbaar inkomen van de verzekerden. Deze invloed doet zich zowel voor door de verplichte premiebetaling als door de prestaties; bij de AWBZ wordt die invloed versterkt doordat de prestaties veelal aan (aanzienlijke) eigen bijdragen zijn gekoppeld. Sterke invloed op het besteedbaar inkomen hebben ook de vele inkomensafhankelijke, doelgebonden uitkeringen uit de algemene middelen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de individuele huursubsidie (f 1761 miljoen op de Rijks-

begroting 1984).

De semi-collectieve voorzieningen, gebaseerd op overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers, liggen functioneel gezien in het verlengde van de verplichte sociale zekerheid (loondervingsfunctie). Voorts zijn zij in financieel opzicht nauw hieraan gerelateerd doordat zij veelal bestaan uit een aanvulling op wettelijke uitkeringen tot een vastgelegd niveau.

Bovenwettelijke uitkeringen op de wettelijke voorzieningen van de ZW, AAW/WAO en WW/WWV kwamen blijkens een recent onderzoek voor in 88, respectievelijk 63 en 26 van 90 onderzochte cao's <sup>14</sup>. De duur van de aanvulling, die voor rekening van de werkgever komt, was hierbij vrijwel steeds een jaar (ZW en AAW/WAO); bij de overige aanvullingen liep deze te zeer uiteen om hem in kort bestek te kunnen weergeven. Verreweg het meest gebruikelijk is aanvulling tot netto 100 procent van het laatstverdiende loon, waarbij overigens tal van varianten voorkomen, zoals loondoorbetaling onder inhouding van de wettelijke uitkering. Bij de ZW is in een aantal gevallen de wettelijke mogelijkheid gebruikt om het eigenlijke ziekengeld op een hoger percentage dan 80 te stellen.

Bedrijfspensioenen houden eveneens in sterke mate rekening met de verplichte sociale zekerheid, in dit geval door een totaalpensioen (inclusief AOW-, of soms WAO-uitkering) in het vooruitzicht te stellen dat een percentage belooft van het laatstverdiende loon. De financiering vindt plaats uit premies, waarin het werknemersaandeel betrekkelijk laag is (vgl. de ambtenarenpensioenen) en soms zelfs ontbreekt. De instelling van bedrijfspensioenen is in beginsel vrij, maar als de werkgever toezeggingen heeft gedaan is, bij de uitvoering ervan de keuze beperkt tot enige wettelijke vormen <sup>15</sup>; hiernaast kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelneming aan een bestaand pensioenfonds verplicht stellen voor andere ondernemingen in dezelfde bedrijfstak <sup>16</sup>.

De vervroegde uittredingsregelingen (VUT), die hun grondslag eveneens in cao's vinden, gelden tegenwoordig voor vrijwel alle werknemers. Over het algemeen is gebruik ervan mogelijk vanaf 62-jarige leeftijd, bijna steeds onder voorwaarde dat de laatste 10 jaar in de betrokken bedrijfstak is gewerkt. De uitkeringen variëren van 70 tot 100 procent van het laatste netto loon (tenminste het wettelijk minimumloon) en eindigen op 65-jarige leeftijd. De financiering vindt veelal plaats via verplichte premiebetaling door werkgever en werknemer; de uitvoering van de regeling berust steeds bij een speciaal hiervoor in het leven geroepen stichting.

Het zal duidelijk zijn dat de relatie VUT-sociale zekerheid vooral indirect is, in de zin dat iedere VUT'er de groep van werknemers die een relatief hoog risico lopen een beroep op de sociale zekerheidswetgeving te moeten doen, doet afnemen en de kans vergroot dat een jongere werkloze van zo'n beroep kan afzien. Bij andere semi-collectieve voorzieningen doen zich de functionele en financiële relaties echter zeer duidelijk voor. Deze doen zich vooral voelen als men de wettelijke uitkeringen beoogt te verlagen ten einde 'het bedrijfsleven meer lucht te geven'. Immers, tegenover iedere wettelijke premieverlaging staat een verhoging van de aanvulling. Vooral bij de recente voornemens tot verlaging van het ziekengeldpercentage doet zich het probleem voelen; niet alleen is hier de aanvulling vrijwel algemeen, maar bovendien gaat het Burgerlijk Wetboek (art. 1638c) tot op zekere hoogte uit van volledige loonbetaling gedurende kortere tijd in geval van ziekte. Hierdoor zal ook een beperkte doelstelling, zoals het scheppen van ruimte voor de cao-onderhandelingen, slechts een beperkt effect hebben.

<sup>14</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *Bovenwettelijke uitkeringen*; 's-Gravenhage, oktober 1983.

<sup>15</sup> De Pensioen- en Spaarfondsenwet (Wet van 15 mei 1952, Stb. 275) beperkt de keuze tot toetreding tot een bedrijfspensioenfonds, verbinding van een ondernemingspensioenfonds aan de onderneming of het sluiten van bepaalde verzekeringsovereenkomsten. De nakoming van gewekte verwachtingen wordt verder onder meer bevorderd door toezichtregels.

<sup>16</sup> De Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet van 17 maart 1949, Stb. J121) heeft vooral ten doel rechtsongelijkheid ter zake tussen ondernemingen en tussen werknemers in één bedrijfstak te beperken.

## 4. DEMOGRAFISCHE INVLOEDEN

### 4.1 Inleiding

Voor het karakteriseren van de invloed van toekomstige demografische ontwikkelingen op de uitgaven voor sociale zekerheid wordt een onderscheid gemaakt tussen *bejaarden*, *jongeren* en de leeftijdsgroep die de *potentiële beroepsbevolking* vormt. De te verwachten ontwikkelingen in de omvang van elk van deze categorieën zijn door het CBS berekend met een model, dat is gebaseerd op cijfers uit 1980. Prognoses als deze dienen met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd, vooral naarmate de leeftijdscategorieën waarop zij betrekking hebben jonger zijn. De invloed van het toekomstig verloop van de vruchtbaarheid is in dat geval immers groter. Daarnaast blijken ook migratie- en sterftecijfers het beeld te kunnen verstoren. De CBS-prognose van 1980 kende een hoge, een midden- en een lage variant. Enkele demografische ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, hebben het CBS inmiddels genoopt een aantal kernhypothesen uit deze prognose te herzien; onlangs verscheen een nieuwe prognose, die eveneens drie varianten kent en die is gebaseerd op cijfers uit 1984<sup>1</sup>. De belangrijkste wijzigingen in vergelijking met de vorige prognose zijn dat het CBS de huwelijkskans nu lager schat en de echtscheidingskans hoger. Ook het gemiddeld kindertal per vrouw wordt nu lager geschat dan in de prognose van 1980.

Ondanks deze bijstellingen in de jongste prognose wordt hier in beginsel uitgegaan van de lage variant van de prognose van 1980, en wel vooral omdat op basis daarvan berekeningen zijn uitgevoerd - in het bijzonder door het Sociaal en Cultureel Planbureau - die voor de jongste prognose nog niet beschikbaar zijn. De reden waarom voor de lage variant van die eerdere prognose is gekozen, is dat deze globaal gezien het sterkst overeenstemt met de middenvariant van de prognose uit 1984 (zie tabel 4.1).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft op basis van de CBS-gegevens een raming opgesteld van de uitgavenontwikkeling van de sociale zekerheid, uitgaande van het huidige prijs- en voorzieningenpeil<sup>2</sup>. Hierbij zijn de bepalende factoren onderscheiden in prijs- en volume-ontwikkelingen. Onder *prijsontwikkelingen* vallen bijvoorbeeld veranderingen in uitkeringsniveaus. De *volume-ontwikkeling* valt in twee componenten uiteen. In de eerste plaats verandert het volume als de omvang van de bevolking verandert of als de samenstelling van de bevolking (bijv. naar leeftijd) zich wijzigt, terwijl het gebruik van voorzieningen niet voor alle groepen gelijk is. Dit wordt het *demografisch effect* genoemd. In de tweede plaats verandert het volume als mensen anders dan voorheen geneigd zijn wel of niet een beroep te doen op een bepaalde voorziening. Dit wordt het *gebruikseffect* genoemd. In de door het SCP gemaakte projectie is alleen het demografisch effect verdisconteerd.

---

<sup>1</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Bulletin*; 20 december 1984, jaargang 40 nr. 51.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de bevolking*; februari 1985, jaargang 33 nr. 2, blz. 7-9.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de bevolking*; maart 1985, jaargang 33 nr. 3, blz. 7-10.

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*; Cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.



Tabel 4.1 Kernhypothesen van de CBS-bevolkingsprognoses van 1980 en 1984

	geslacht <sup>a)</sup>	variant <sup>b)</sup>	1980	1984
gemiddeld kindertal per vrouw, geboortecohort 1970		L	1,65	1,32
		M	1,74	1,51
		H	1,85	1,71
kans op een eerste huwelijk, geboortecohort 1970 (in %)	M	L	67	51
	M	M	71	60
	M	H	74	70
	V	L	77	58
	V	M	81	68
	V	H	84	77
kans op echtscheiding, geboortecohort 1970 (in % van alle gehuwden)	M	M <sup>c)</sup>	25	34
	V	M <sup>c)</sup>	25	35
hertrouw van gescheidenen, geboortecohort 1970 (in % van alle gescheidenen)	M	M <sup>c)</sup>	59	39
	V	M <sup>c)</sup>	48	34
levensverwachting bij geboorte, 1995 (in jaren)	M	LMH	73,3	74,5
	V		79,5	81,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de bevolking*; februari 1985, jaargang 33 nr. 2, blz. 9.

a) M=man, V=vrouw

b) L=laag, M=midden, H=hoog

c) vanwege de geringe verschillen tussen de drie varianten is alleen de middenvariant weergegeven

## 4.2 Ontwikkelingen per bevolkingscategorie

### 4.2.1 Bejaarden

Ongetwijfeld de grootste demografische verandering vormt de *veroudering* van de bevolking. Tussen 1980 en 2030 verdubbelt het aantal personen van 65 jaar en ouder tot 3,2 miljoen. Omdat de groei van de potentiële beroepsbevolking hierbij ver achterblijft, loopt het aantal bejaarden per inwoner van 15-64 jaar op van 0,17 in 1980 tot 0,37 in 2030. Hierbij komt nog dat binnen de groep bejaarden een relatieve veroudering optreedt, waardoor het aandeel van de alleenstaanden (verweduwing) toeneemt. Tabel 4.2 geeft hierover informatie.

Tabel 4.2 Het aantal bejaarden (65 jaar en ouder) volgens lage variant CBS-prognose 1980, 1980-2030 (in absolute aantallen (x 1000) en als % van de bevolking van 15-64 jaar)

	65-79 jaar (x 1000)	waarvan alleen- staand (in %)	80 jaar en ouder (x 1000)	waarvan alleen- staand (in %)	totaal (x 1000)	bejaarden als percentage van 15-64- jarigen
1980	1303	39,9	312	72,1	1615	17,4
1990	1467	39,4	429	73,9	1896	18,6
2000	1607	40,4	486	74,3	2093	20,1
2010	1756	41,0	552	73,9	2308	22,0
2020	2270	44,8	582	74,1	2852	29,0
2030	2477	52,2	762	74,4	3239	36,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

De knelpunten waartoe de geschetste veroudering leidt hebben betrekking op de sociale uitkeringen (AOW) en op het gebruik van dienstverlening en gezondheidszorg. Bij de dienstverlening en de gezondheidszorg zijn de uitga-

ven in de jaren zeventig het verst uitgegroeid boven de op demografische gronden verwachte waarden. De dilemma's op dit terrein liggen vooral tussen de mate van zelfzorg en van professionele zorg en tussen de mate van intramurale en extramurale zorg. Deze problematiek valt echter buiten het bestek van dit rapport.

Het aantal *AOW-uitkeringen* is vrijwel volledig demografisch bepaald. Doordat het aandeel van de alleenstaanden in de bejaardenpopulatie toeneemt, zal de gemiddelde AOW-uitkering per persoon stijgen. Het SCP heeft een schatting gemaakt van de ontwikkeling van de kosten van de AOW, op basis van de veronderstelling dat het uitkeringsniveau constant zal blijven op het niveau van 1981. Tabel 4.3 laat zien, dat in dat geval de uitgaven voor de AOW in 2030 verdubbeld zijn tot circa f40 miljard (in guldens van 1981). Dit bedrag zal moeten worden opgebracht door de dan werkende beroepsbevolking. Het aantal personen tussen 15 en 64 jaar daalt tussen 1980 en 2030 van 9,3 tot 8,8 miljoen. Wanneer bovendien de participatiegraad van de potentiële beroepsbevolking nog verder daalt, zal de op te brengen AOW-premie per werkende meer dan tweemaal zo hoog worden. Gespreid over een periode van 50 jaar is de jaarlijkse stijging echter nog van bescheiden omvang. Tot 2010 is het stijgingstempo circa 1,2 procent per jaar. Daarna ligt dit op circa 1,7 procent per jaar.

Tabel 4.3 Uitgaven gemoeid met AOW-uitkeringen, volgens middenvariant CBS-prognose 1980, 1981-2030 (in miljarden guldens, guldens 1981)

1981	20,3
1990	23,4
2000	25,6
2010	28,7
2020	35,4
2030	40,1

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkelingen 1980-2030*; Cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.

De eenvoudigste manier waarop de genoemde stijging tegemoet getreden kan worden, is verlaging van de AOW-uitkeringen of aanvaarding van de stijging van de collectieve lasten. Er zijn echter ook andere wegen<sup>3</sup>. De ruimte die de toekomstige economische groei zal bieden, is in dit opzicht van groot belang, maar de onzekerheid daarover is groot. Wel zeker is, dat door de daling van het aantal jongeren de collectieve uitgaven voor deze groep belangrijk kunnen afnemen. De daling van het aantal jeugdigen wordt echter vanaf circa 2010 overtroffen door de stijging van het aantal bejaarden, waar nog bij komt dat de collectieve uitgaven voor een oudere circa drie maal zo hoog zijn als die voor een jongere.

De AOW wordt gefinancierd door middel van het omslagstelsel. Dit heeft als voordeel dat indexering aan de welvaartsontwikkeling technisch-organisatorisch betrekkelijk eenvoudig is. Het omslagstelsel brengt echter met zich mee dat de premiedruk afhangt van de demografische ontwikkeling en dus voorlopig zal stijgen. Er wordt wel voorgesteld over te gaan tot kapitaalvorming om de financieringsproblemen in de volgende eeuw te verlichten. Van den Bosch en anderen spreken van een doelvermogen, dat erop gericht AOW-premie is deop lange termijn te stabiliseren<sup>4</sup>. Daarvoor zijn op korte

<sup>3</sup> E. Ginzberg: 'The social security system'; *Scientific American*, januari 1982, jaargang 246 nr. 1, blz. 41-47.

F. de Kam: 'De lege spaarpot van de AOW'; *Intermediair*, 4 november 1983, 19e jaargang nr. 44.  
P.G. Peterson: 'Social Security; the coming crash'; *The New York Review*, 2 december 1982.

<sup>4</sup> F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, 'De toekomst van de AOW; verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?'; *Economisch Statistische Berichten*, 16 november 1983, jaargang 68 nr. 3431, blz. 1052-1058.

termijn extra besparingen nodig, waarna dan in de volgende eeuw ontsparing volgt. Op korte termijn zouden zulke extra besparingen leiden tot een koopkrachtdaling, die deels zou worden afgewenteld. Dit kan een verlies aan werkgelegenheid veroorzaken, dat nog lange tijd doorwerkt<sup>5</sup>. Op micro-economisch niveau kan kapitaalvorming een grotere zekerheid opleveren; op macro-economisch niveau is dat erg onzeker. Het feit dat, ongeacht het financieringsstelsel, een grote groep overgaat van produceren naar consumeren blijft doorslaggevend. Of de bejaarden nu van hun spaargeld dan wel van een uitkering leven, in beide gevallen doen zij een beroep op de dan te behalen produktie, zonder dat zij daaraan zelf bijdragen.

Andere voorstellen om de problematiek tegemoet te treden haken in op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Terwijl op dit ogenblik bij ouderen erop wordt aangedrongen eerder hun arbeidsplaats op te geven, zou een krappe arbeidsmarkt na 2000 juist aanleiding kunnen zijn tot het omgekeerde. Arbeidsduurverkorting thans zou door pensioenfondsen betaald kunnen worden in ruil voor een hogere pensioenleeftijd later<sup>6</sup>. Ook los van de financiering zijn trouwens goede argumenten aan te voeren voor een variabele pensioenleeftijd. Niet iedereen is juist op 65-jarige leeftijd lichamelijk en mentaal aan zijn pensioen toe<sup>7</sup>.

In het bovenstaande is steeds uitgegaan van een constant uitkeringsniveau. De ervaring in de afgelopen jaren heeft echter geleerd dat slechts een deel van de uitgavenontwikkeling bepaald werd door demografische omstandigheden. Tussen 1970 en 1980 werd bijna twee derde deel van de uitgavenstijging veroorzaakt door aanpassingen in het niveau van de uitkeringen. Onder meer door het loslaten van het koppelingsmechanisme is deze stijgingscomponent sinds 1980 geneutraliseerd. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat deze ombuiging van blijvende aard zal zijn. Bij een hernieuwde economische groei en een verhoging van het nationale welvaartsniveau zal men bejaarden hierin willen laten delen, ondanks de stijging van de demografische last.

#### 4.2.2 Jongeren

De bevolkingsprognose uit 1980 van het CBS gaat uit van een *daling van het gemiddelde kindertal per vrouw* tot circa 1,75. Onder invloed van de economische crisis zou het werkelijke aantal kinderen echter bij de ramingen kunnen achterblijven. De emancipatie van vrouwen en hun keuze voor een beroepsloopbaan leidt tot een voortdurende daling van het kindertal. De hoge 'opportunity costs' van kinderen zouden hieraan debet kunnen zijn<sup>8</sup>. Het aantal geboorten is door het CBS, althans voor de jaren 1980-1982, fors overschat, zodat de werkelijke ontwikkeling zich momenteel reeds ruimschoots beneden de lage variant van de prognose uit 1980 bevindt. In de prognose uit 1984 is hiermee rekening gehouden (zie tabel 4.1). Overigens zullen, naarmate de vruchtbaarheid lager uitvalt, de problemen op korte termijn minder groot zijn (bijv. wegens lagere uitgaven voor kinderbijslag en onderwijs).

Volgens de lage variant van de bevolkingsprognose uit 1980 zal het aantal jongeren per potentieel lid van de beroepsbevolking afnemen van 0,34 in 1980 tot 0,24 in 2030. De daling in het aantal jongeren zal op demografische gronden in de jaren tachtig leiden tot een vermindering van het gebruik van de *kinderbijslag*. De jaren negentig brengen een stabilisatie en na 2000 zet de daling zich verder voort totdat rond 2030 opnieuw een stabilisatie optreedt (zie tabel 4.4).

<sup>5</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Demografische ontwikkelingen in macro-economisch perspectief*; Rapport van de departementale werkgroep, 's-Gravenhage, oktober 1984. J. Weitenberg, 'Van omslagfinanciering naar kapitaaldekking'; Inleiding voor het symposium van 'De Centrale Verzekeringen', mei 1984.

<sup>6</sup> J.W. Brinkhuis, 'Korter werken voor dezelfde beloning, maar pas met zeventig jaar pensioen'; *De Volkskrant*, 29 januari 1983.

<sup>7</sup> WRR, *Herwaardering van welzijnsbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 22, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

<sup>8</sup> J. Nelissen en A. Vossen, *Demografische ontwikkelingen en het sociale zekerheidssysteem*; Katholieke Hogeschool Tilburg (concept).

Tabel 4.4 Collectieve uitgaven ten behoeve van jongeren volgens lage variant CBS-prognose 1980, uitsluitend op demografische gronden, 1981-2030 (index 1981 = 100)

	kinderbijslag	basis onderwijs	voortgezet onderwijs	wetenschap- pelijk onderwijs/ hbo
1981	100	100	100	100
1990	88	85	80	101
2000	84	89	74	74
2010	78	78	76	77
2020	69	68	62	74
2030	66	69	59	60

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkelingen 1980-2030*; Cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.

Men moet echter bedenken dat in de jaren zeventig op demografische gronden een vermindering met 6 procent voor de kinderbijslag te verwachten viel, terwijl desondanks een stijging in het gebruik optrad met 9 procent en in de uitgaven met 21 procent. Hierbij hebben een langere onderwijsdeelname en een verhoging van de uitkeringen een belangrijke rol gespeeld.

Ook de *onderwijsuitgaven* kunnen naar beneden, althans als de demografische ontwikkeling hier bepalend is. Naarmate de doelgroep van de betreffende onderwijsvorm ouder is, manifesteert de verlaging zich op een later tijdstip (zie tabel 4.4). Uiteindelijk ligt het niveau in 2030 circa een derde lager dan in 1981.

De ontwikkelingen in de jaren zeventig illustreren echter dat demografische factoren maar een beperkte verklarende waarde hebben. In het basisonderwijs is een daling van het aantal leerlingen gepaard gegaan met een uitgavenstijging van 54 procent. Verkleining van de klassen met bijna een derde is hiervan de belangrijkste oorzaak. In het voortgezet onderwijs is, behalve een toegenomen aanbod op demografische gronden, vooral ook het feitelijk gebruik aanzienlijk gestegen, met name in het algemeen voortgezet onderwijs. Bij het wetenschappelijk onderwijs, maar vooral het hbo is gedurende de jaren zeventig een sterke toename in het feitelijk gebruik opgetreden: 87 procent voor het hbo en 60 procent voor het wo. In beide gevallen kan de toename slechts voor een tiende deel door demografische factoren worden verklaard.

#### 4.2.3 De potentiële beroepsbevolking

Het aantal personen tussen 15 en 64 jaar stijgt, eveneens volgens de lage CBS-variant uit 1980, van 9,3 miljoen in 1980 tot 10,2 miljoen in 1990. Daarna treedt nog tot 2010 een langzame groei op, gevolgd door een weer iets snellere afname tot 8,8 miljoen in 2030. De potentiële beroepsbevolking *veroudert* geleidelijk, en de genoemde groei treedt dan ook vooral op in de deelgroep van 25-64 jaar, en wel met een gestaag tempo van 100.000 personen per jaar tot het eind van de jaren negentig.

Het aantal gehuwden neemt geleidelijk af, vooral in de jongere leeftijdsgroepen, en het aantal gescheiden mensen neemt toe. Ook het aantal mensen dat ongehuwd blijft stijgt gestaag, waardoor het aandeel van de ongehuwden in de leeftijdscategorie van 25-64 jaar oploopt van 12 procent in 1980 tot 31 procent in 2030. Bij de vooronderstellingen waarop deze uitspraken zijn gebaseerd past wel enige relativering. Hoewel het aantal huwelijken terugloopt, betekent dit niet zonder meer dat men minder paarrelaties aangaat. Samenwonen kan zeer duurzaam zijn, zonder dat dit geregistreerd wordt. Huwelijken die na een periode van samenwonen worden gesloten, zijn veelal beter doordacht en daardoor wellicht stabielere dan vroeger, zodat de scheidingskans kleiner kan uitvallen. Ook kan de sociale betekenis van een bepaalde burgerlijke staat zich in de loop van de tijd wijzigen. Waar men bij gescheiden men-

sen nu vaak denkt aan een probleemcategorie als bijstandsmoeders, kan dit over dertig jaar heel anders liggen, doordat meer mensen dankzij goede kinderopvang en een goede opleiding beter voor zich zelf kunnen zorgen. Waar men ongehuwd nu nog dikwijls als 'vrijgezellen' ziet, kan over dertig jaar ongehuwd zijn staan voor een breed scala van niet-huwelijkse relaties.

Het gebruik van *ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen* (ZW, WAO, AAW) neemt sterk toe met de leeftijd, vooral boven de 50 jaar. Bij een verouderende beroepsbevolking mag dan ook een toenemend beroep op deze regelingen worden verwacht. Wanneer het leeftijdsspecifieke gebruik en het niveau van de uitkeringen in reële guldens gelijk blijven, kan een - uitsluitend demografische - voorspelling worden gedaan over het uitgavniveau (zie tabel 4.5). De uitgaven voor de WAO/AAW stijgen tot circa 2010 bijna lineair met in totaal 44 procent. Daarna treedt weer een geleidelijk sterker wordende daling op. Bij de Ziektewet wordt de stijging al in de jaren negentig afgezwakt en treedt eveneens vanaf 2010 een daling op tot omstreeks 2030 het huidige niveau weer is bereikt. Overigens blijkt de keuze tussen stroommodel of bestandsmodel bij de WAO/AAW van aanzienlijke invloed. In het door het SCP gebruikte bestandsmodel wordt uitgegaan van de kans die iemand heeft tot de populatie arbeidsongeschikten te behoren. In een stroommodel ligt de nadruk op de kans die men heeft op in- of uittreden uit de populatie, waarbij het bestand in een jaar gelijk is aan het bestand in het vorig jaar, vermeerderd met het saldo van in- en uitstroom. Het CPB komt met een stroommodel tot een stijging met 79 procent in plaats van 44 procent in 2010. Overigens is deze schatting in een herziene vooruitberekening naar beneden bijgesteld tot circa 63 procent <sup>9</sup>. De Sociale Verzekeringsraad komt, op basis van niet-leeftijdsspecifieke invalideringskansen, met een iets lagere projectie. Deze valt zelfs aanzienlijk lager uit wanneer wordt uitgegaan van de trendmatige daling van de invalideringsfrequenties die zich de laatste jaren aftekent <sup>10</sup>.

**Tabel 4.5** Uitgaven voor sociale zekerheid uitsluitend op demografische gronden, 1981-2030 (index 1981=100)

	AAW/ WAO	ZW	AAW	ABW (gescheiden personen)
1981	100	100	100	100
1990	112	110	100	169
2000	129	113	104	219
2010	144	111	117	234
2020	139	104	105	213
2030	127	94	96	191
Uitgaven 1981 (in miljarden guldens)	17,3	7,6	2,6	1,4

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkelingen 1980-2030*, Cahier nr. 38, Rijswijk, 1984.

De laatste tien jaren laten echter zien dat de uitgaven nauwelijks door demografische factoren bepaald worden. Terwijl in 1970 op demografische gronden een stijging van 13 procent voor de WAO/AAW een goede voorspelling was, is het feitelijk gebruik in de tien daarop volgende jaren ruimschoots verdrievoudigd en zijn de feitelijke, voor de inflatie gecorrigeerde uitgaven

<sup>9</sup> Centraal Planbureau, *Vooruitberekeningen van het trendmatig arbeidsaanbod tussen 1980-2010*; 's-Gravenhage, 1983.

Centraal Planbureau, *Herziening van de vooruitberekeningen van het trendmatige arbeidsaanbod van 1980 tot 2010*; notitie W. Wong, 15 oktober 1984.

<sup>10</sup> Sociale Verzekeringsraad, *Voorwaardelijke vooruitberekeningen van het aantal arbeidsongeschikten tot 2030*; Deelrapport determinantenonderzoek WAO, Zoetermeer, 1984.

verviervoudigd. Ook bij de Ziektewet heeft zich dit patroon voorgedaan, zij het in mindere mate. Hier zien we een stijging op demografische gronden van 17 procent, een gebruiksstijging van 24 procent en een uitgavenstijging van 45 procent. De stijging van de uitgaven boven het feitelijk gebruik kan worden toegeschreven aan de verhoogde uitkeringsniveaus. De stijging van het gebruik heeft meerdere oorzaken. In de eerste plaats is ziekte een moeilijk grijpbaar begrip, dat in de tijd aan veranderingen onderhevig is. Zo is er een duidelijke accentverschuiving zichtbaar van zuiver fysieke naar meer psycho-somatische klachten. Vooral bij kortdurend verzuim is de lagere afwezigheidsdrempel, dat wil zeggen het zich minder onmisbaar en derhalve eerder ziek voelen, van groot belang.

Voorts is het denkbaar dat het uiteenvallen van sociale verbanden ziektebevorderend werkt. Niet in de laatste plaats wordt ziekte beïnvloed door het aanbod van sociale en medische voorzieningen. Mede door de gecreëerde mogelijkheden is de gezondheidsbeleving kritischer geworden<sup>11</sup>. Vooral bij de Ziektewet is er een duidelijke negatieve samenhang tussen het gebruik en de sterk oplopende werkloosheid sinds 1980. Hiermee is overigens nog niet duidelijk of er ook een causaal verband is. Bij de WAO/AAW hebben in de jaren zeventig andere oorzaken een grote rol gespeeld, waaronder stelselwijzigingen (AAW). De WAO heeft gedurende deze periode vaak gewerkt als afvloeiingsregeling voor minder geschikte werknemers als gevolg van reorganisaties en technische veranderingen.

Het gebruik van de AWW wordt wèl hoofdzakelijk bepaald door de samenstelling van de bevolking. Er is een in vergelijking met andere regelingen geringe stijging tot 2010, gevolgd door een dalende trend.

Het aantal gescheiden mensen blijft volgens de CBS-prognoses flink stijgen. Van de gescheiden mensen die een *bijstandsuitkering* genieten is 95 procent vrouw. In de jaren tachtig zal het aantal gescheiden vrouwen bijna verdubbelen, maar na 1995 wordt de stijging minder snel. Rond 2000 treedt een stabilisatie op, gevolgd door een lichte daling. De cijfers voor de uitgaven in tabel 4.5 gelden voor een gelijkblijvend uitkeringsniveau (in reële gulden) en een gelijkblijvende gebruiksiintensiteit<sup>12</sup>. Echtscheiding zal steeds meer als risico bij de huwelijksluiting worden ingecalculeerd. Vrouwen kunnen hierop anticiperen met een betere opleiding en economische zelfstandigheid door middel van beroepsarbeid. De gebruiksiintensiteit van de ABW zou hierdoor lager kunnen uitvallen. Vooralsnog maakt echter een belangrijk deel van de gescheiden vrouwen langdurig gebruik van de ABW. Al met al moet de nodige voorzichtigheid betracht worden met het voorspellen van ABW-uitgaven uit de samenstelling van de bevolking, omdat hierin naast een demografische component vooral een sterke gedragscomponent meespeelt. Terwijl het aantal gescheiden vrouwen in de afgelopen tien jaar verdrievoudigde, werd het feitelijk gebruik bijna vier maal zo groot en werden de uitgaven acht maal zo hoog. Deze sterke uitgavenstijging wordt niet alleen verklaard uit een verhoging van de uitkeringsniveaus, maar ook uit het complementaire karakter van de bijstandsuitkering. Waar andere inkomsten, bijvoorbeeld uit alimentatie en arbeid, minder worden, stijgt de aanvullende uitkering. De trendbreuk in de feitelijke uitgaven die voor de meeste regelingen aan het eind van de jaren zeventig optrad, heeft zich bij de ABW-uitgaven dan ook niet voorgedaan.

Overigens is het in dit verband van secundair belang of aan gescheiden vrouwen wel of niet een arbeidsplicht wordt opgelegd. Voorlopig kan dit alleen leiden tot een herdefinitie van de groep als werklozen.

Even onzeker als het toekomstig gebruik van de ABW is het beroep op *werkloosheidsuitkeringen*. De toekomstige omvang van de potentiële beroepsbevolking, die in principe reeds bekend is, is hierbij slechts een van de bepalende factoren. Het aantal personen dat tot die potentiële beroepsbevolking

<sup>11</sup> WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*; Rapporten aan de Regering nr. 21, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

<sup>12</sup> Nelissen en Vossen, *op. cit.*

behoort, stijgt tot 1990 jaarlijks nog met ongeveer 70.000. Rond 2000 zal de jaarlijkse aanwas rond de 9000 personen liggen en na 2010 wordt de natuurlijke aanwas negatief. Niet iedereen in deze leeftijdsgroep verschijnt echter daadwerkelijk op de arbeidsmarkt. De deelnemingspercentages worden onder meer beïnvloed door de leeftijd, het geslacht, de burgerlijke staat, de frequentie van onderwijsdeelname en arbeidsongeschiktheid en, niet in het minst, door de kansen die de arbeidsmarkt biedt en de ontwikkeling van inkomens en loonvoet. Het CPB heeft de deelnemingspercentages, gespecificeerd naar leeftijd en geslacht, en voor vrouwen ook naar burgerlijke staat, geëxtrapoleerd tot 2010<sup>13</sup>.

De groei van het arbeidsaanbod werd in de jaren zeventig voor een belangrijk deel afgeremd door een toename in de onderwijsdeelname en een stijging van het aantal arbeidsongeschikten. Aan beide effecten kwam na 1980 goeddeels een einde (zie tabel 4.6). Als gevolg van de slechte economische situatie van dit ogenblik hebben meer jongeren dan aanvankelijk was voorzien een tijdelijke 'parkeerplaats' gevonden in het onderwijs. De groei van het arbeidsaanbod is hierdoor enigermate verschoven van de eerste helft naar de tweede helft van de jaren tachtig. Gedurende de rest van de jaren tachtig moet nog rekening worden gehouden met een groei van het arbeidsaanbod van ongeveer 72.000 arbeidsjaren per jaar. Het gaat daarbij om ongeveer 88.000 personen.

Tabel 4.6 Groei van het arbeidsaanbod naar componenten, 1979-2010 (in duizenden arbeidsjaren)

	verandering deelnemingspercentages door:							totale groei
	onderwijsdeelname	arbeidsongeschiktheid	gehuwde vrouwen	overige componenten	totaal	demografische groei	buitenlandse migratie <sup>a</sup>	
1979	-10	-22	12	-28	-48	70	15	37
1980	-15	-19	41	9	16	70	19	105
1981	-35	-15	40	13	3	77	9	89
1982	-37	-8	34	3	-8	78	1	71
1983	-39	-3	33	-17	-26	79	-	53
1984	-27	-3	15	-4	-19	79	4	64
1985	-16	-	15	-9	-10	76	4	70
1986-1990	-32	4	73	-20	25	324	14	363
1991-1995	-13	5	85	-	77	154	10	241
1996-2000	-	-4	75	2	73	19	10	102
2001-2005	-	-7	55	3	51	-7	10	54
2006-2010	-	-11	50	9	48	-52	10	6

Bron: Centraal Planbureau. *Herziening van de vooruitberekeningen van het trendmatig arbeidsaanbod van 1900 tot 2010*; door W.J.M.L. Wong, 's-Gravenhage, 1984.

a) tot en met 1983 zijn realisatiecijfers gebruikt en vanaf 1984 de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tijdens de jaren negentig bedraagt de groei 34.000 arbeidsjaren per jaar. Pas na 2005 loopt de groei ten einde. Ook om een andere reden is de ontwikkeling van het beroep op werkloosheidsuitkeringen moeilijk te voorspellen. Verschillende van de huidige sociale zekerheidsregelingen zijn immers complementair. Een toename van het aantal arbeidsongeschikten, bijvoorbeeld, zal kunnen leiden tot een vermindering van het aantal rechthebbenden op een werkloosheidsuitkering, terwijl ook de omgekeerde ontwikkeling denkbaar is.

De ontwikkeling van het arbeidsaanbod van vrouwen is eveneens onzeker. De belangrijkste wijziging in de herziene CPB-projectie betreft een duidelijk hogere schatting van de arbeidsdeelname van vooral gehuwde vrouwen, die in Nederland traditioneel laag is<sup>14</sup>. De samenhang tussen de arbeidsparticipatie

<sup>13</sup> Zie noot 9.

<sup>14</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale atlas van de vrouw*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

en de aanwezigheid van kinderen, gepaard gaande aan een achterblijvende vruchtbaarheid, zou kunnen leiden tot een groter arbeidsaanbod<sup>15</sup>. Ook arbeidsduurverkorting zou meer vrouwen op de arbeidsmarkt kunnen brengen om het gezinsbudget op peil te houden, al moet het meeste aanbod op rekening van het aanmoedigingseffect geschreven worden dat uitgaat van meer kansen op de arbeidsmarkt<sup>16</sup>.

Doordat de uitkeringsrechten afhankelijk zijn van de plaats van een individu in een huishouden, is ook het *aantal huishoudens* van belang voor het aantal uitkeringsgerechtigden. Sinds enige decennia treedt een sterke huishoudensverdunding op, en ook daardoor neemt het aantal inkomens uit sociale zekerheid toe. Anderzijds betekent het proces van huishoudensverdunding dat van één inkomen minder personen leven. Per saldo verhoogt het proces echter de bestaanskosten per individu. Hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

### 4.3 Concluderende beschouwing

De meest in het oog springende conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden, is dat demografische factoren slechts een klein deel van de uitgavenontwikkeling in het recente verleden kunnen verklaren. De mate waarin dit het geval is, verschilt van regeling tot regeling, maar ligt steeds in de orde van grootte van 10 tot 25 procent. Hiermee is tevens aangegeven dat verwachtingen over toekomstige uitgavenstijgingen die uitsluitend op demografische veronderstellingen zijn gebaseerd, ver bezijden de waarheid kunnen zijn. Men kan deze beperkte verklaringskracht van de demografie evenwel positief opvatten. Immers, juist op de demografische ontwikkelingen kan beleid nauwelijks greep krijgen. Als de uitgaven kennelijk vooral door andere oorzaken bepaald worden, zou dit de stuurbaarheid verhogen, indien men er althans van uitgaat, dat deze andere oorzaken wel beïnvloedbaar zijn, en niet immanent aan het stelsel van sociale zekerheid zijn.

In de trend van de werkelijke uitgaven heeft zich aan het eind van de jaren zeventig een duidelijke breuk voorgedaan. De sterke stijging is in de meeste regelingen tot staan gebracht en soms zelfs omgezet in een daling. Een opmerkelijke uitzondering vormen de uitgaven krachtens de ABW aan gescheiden personen en langdurig werkloze werknemers. De sterke groei van het aantal langdurig werkloze werknemers is hiervan de voornaamste oorzaak, maar ook het complementaire karakter van de ABW speelt een rol. Overigens is de stijging van de werkelijke uitgaven in de jaren zeventig niet bij alle regelingen volgens hetzelfde patroon verlopen. Bij sommige regelingen heeft het gebruikseffect, bij andere het prijseffect zwaar gewogen. De bijstand volgde hierbij een eigen patroon: gebruikstoename, optrekking van het sociaal minimum en daling van het aan te vullen eigen inkomen werken hier samen.

Ook de toekomstige ontwikkelingen zijn niet voor alle regelingen dezelfde. Uitgaven met ouderen als doelgroep (AOW) vertonen een monotoon stijgende lijn. In de uitgaven voor jongere groepen zit een dalende trend met een flinke golfbeweging. Deze golfbeweging kan gezien worden als gevolg van de naoorlogse geboortenpiek. Deze relatief omvangrijke generatie produceert weer een relatief omvangrijk nageslacht. In de jaren tachtig en negentig zullen de uitgaven voor jongeren sterk dalen, maar in het begin van de volgende eeuw volgt een lichte stijging, gevolgd door een lichte daling. Naarmate de doelgroep

<sup>15</sup> J.J. Siegers, 'De relatie tussen de arbeidsmarktparticipatie door gehuwde vrouwen en de aanwezigheid van jonge kinderen in het gezin: een analyse op basis van de uitkomsten van het NOVON'; *Bevolking en gezin*, 1980, nr. 3, blz. 333-362.

K. Pauwels, 'Het verloop van de beroepsarbeid van de vrouw en de gezinsopbouw'; *Bevolking en gezin*, 1982, nr. 1, blz. 5-18.

<sup>16</sup> J. J. Siegers, *Arbeidsduurverkorting en het arbeidsaanbod door gehuwde vrouwen*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, november 1983.

P.S.A. Renaud en J.J. Siegers, 'Het aanbod van arbeid door gehuwden'; *Economisch Statistische Berichten*, 8 juni 1983, jaargang 68 nr. 3408, blz. 507-510.

J.J. Schippers, 'Beloningsdiscriminatie van de vrouw in Nederland'; *Economisch Statistische Berichten*, 5 mei 1982, jaargang 67 nr. 3353, blz. 452-458.



ouder is, verschuift deze 'golf' verder naar de toekomst. De afname van de vraag, die voor het lager onderwijs in 1980 al volop bezig is, zal zich pas rond 2020 voordoen bij de WAO en de AAW.

Doordat de uitgaven met jongeren als doelgroep kunnen dalen en die voor ouderen moeten stijgen, zal een overheveling van gelden nodig zijn. Overigens zal verschuiving van de uitgaven niet voldoende zijn om alle stijgingen te kunnen dekken. Bovendien moet rekening worden gehouden met een zekere starheid in de uitgaven. Het onderwijs bijvoorbeeld wordt gekenmerkt door hoge investeringen in arbeidskracht en gebouwen. De capaciteit is niet in een handomdraai bijgesteld. Naarmate er meer overcapaciteit is zal indringender gewezen worden op de vele nog onvervulde behoeften (achterstandsscholen, kleinere klassen enz.).

## 5. INDIVIDUALISERING EN VERANDERING IN PRIMAIRE LEEFVORMEN

### 5.1 Inleiding

Primaire leefvormen zijn op verschillende wijzen van belang voor het stelsel van sociale zekerheid. De voornaamste grondtrekken van het huidige stelsel kwamen tot stand in een sociaal-economisch en sociaal-cultureel klimaat dat in aanzienlijke mate verschilde van het huidige. De structuur van de uitkeringsrechten ging uit van enkele toenmaals nog volop levende vanzelfsprekendheden ten aanzien van huwelijk en gezin: een buitenshuis werkende man moest de kost verdienen voor een niet of slechts in beperkte mate buitenshuis werkende vrouw, die zelf de zorg had te dragen voor enkele opgroeiende kinderen. De taakverdeling binnenshuis alsook de 'afspraken' tussen echtgenoten volgden deze culturele vanzelfsprekendheden. De hoogte van de uitkeringen was gebaseerd op de noodzaak bij werkloosheid, ziekte of invaliditeit te zorgen voor de vervanging van het *gezins*-inkomen. Deze vanzelfsprekendheden over huwelijk, gezin, samenwonen en over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn drastisch veranderd. Op het gebied van de primaire leefvormen heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, namelijk van min of meer langdurige naar minder langdurige huwelijksrelaties, van huwelijks naar niet-huwelijks relaties (samenwonen), van grotere leefeenheden naar kleinere leefeenheden, en van tweerelaties naar enkelvoudige eenheden<sup>1</sup>. Als gevolg hiervan wordt de huidige situatie gekenmerkt door een pluriform patroon van leefvormen. In welke mate en met welke snelheid de genoemde ontwikkelingen zich ook in de toekomst zullen voordoen valt moeilijk te zeggen. Ook de vraag of zich op de langere termijn een nieuw dominerend type primaire leefvormen zal uitkristalliseren, is moeilijk te beantwoorden.

In dit hoofdstuk zal stilgestaan worden bij enkele ontwikkelingen in de sfeer van primaire leefvormen en daarmee samenhangende gedragspatronen. Centraal hierbij staat de kwestie van de zogenoemde individualisering. Vervolgens zal worden nagegaan welke consequenties deze ontwikkelingen kunnen hebben voor het stelsel van sociale zekerheid. In concreto gaat het om ontwikkelingen als:

- de toegenomen arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen;
- de afname van het kindertal;
- de toename van het aantal echtscheidingen en het aantal eenoudergezinnen;
- het vroeger zelfstandig worden van oudere kinderen;
- veranderingen in de feitelijke huishoudensstructuren;
- veranderingen in de opvattingen over het al of niet gezamenlijk inrichten van het patroon van wonen, werken, verdienen, verdelen, het verzorgen van kinderen, het voorzien in het onderhoud van een partner, het aangaan en onderhouden van een (vaste) relatie.

Al deze veranderingen te zamen hebben voor het stelsel van sociale zekerheid enkele moeilijke dilemma's opgeleverd, die gecentreerd zijn rondom het thema individualisering versus behoefte. Daarbij rijst de vraag of het equivalentiebeginsel dan wel het behoeftebeginsel dient te worden toegepast. Welke eenheid dient gekozen en aangehouden te worden als inkomenseenheid, en welke als uitkeringseenheid? Welke relaties dienen te bestaan tussen het woonverband en de inkomensbronnen, tussen zorgverplichtingen jegens partners of ex-partners en jegens kinderen? Wat dient de verhouding te zijn tussen de zorg van de overheid voor voldoende bescherming van de intieme sfeer (privacy) en

<sup>1</sup> E. Shorter, *The making of the modern family*; New York, Basic Books, 1975.

G.A. Kooy, *Het modern westers gezin; een inleidende gezinssociologische beschouwing*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1977.

de noodzaak tot het inwinnen van waarheidsgetrouwe informatie? In hoeverre is de keuze van de leefvorm afhankelijk geworden van berekenend gedrag?

Van al deze vragen wordt in dit hoofdstuk vooral het probleem van de individualisering in relatie tot de veranderende huishoudensstructuur onderzocht.

Het begrip *individualisering* wordt in vele betekenissen gebruikt. Soms gebruikt men het om een fundamentele sociaal-culturele ontwikkeling in de westerse wereld aan te geven. Vaak wordt het ook gebruikt ter typering van structurele ontwikkelingen als hierboven genoemd. Maar ook wordt het begrip gebruikt in verband met beleid. Bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet spreekt men bijvoorbeeld van individualisering wanneer men let op de 'bijzondere omstandigheden van het geval'. In deze zin komt het begrip ook voor bij de individualisering in de strafrechtspleging of bij de individualisering in het onderwijs. Vooral onder invloed van de beweging voor de emancipatie van vrouwen komt het begrip individualisering echter steeds meer naar voren in de sfeer van de sociale zekerheid en de belastingheffing. Hier slaat individualisering in de sociale zekerheid concreet op bijvoorbeeld:

- afschaffing van het kostwinnersbeginsel;
- de aanpassing aan de derde EG-richtlijn;
- de gelijkheid van behandeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- de anti-cumulatiebepalingen.

Hierbij wordt het gezinsmodel geplaatst tegenover het individualiseringsmodel. In het gezinsmodel wordt ervan uitgegaan dat partners voor elkaars levensonderhoud verantwoordelijk zijn. Deze wederzijdse onderhoudsplicht is in onze huwelijkswetgeving verankerd. In het gezinsmodel wordt aansluiting gevonden bij de solidariteitsgedachte die aan de volksverzekeringen ten grondslag ligt. In het individualiseringsmodel staat een benadering centraal die uitsluitend uitgaat van individuele rechten en plichten, dus geheel onafhankelijk van de sociale bindingen van het individu. Dit individualiseringsprincipe is onder meer ingegeven door de opvatting dat economische zelfstandigheid een belangrijke, zo niet noodzakelijke voorwaarde is voor de emancipatie van vrouwen. Voortbouwend op de individuele primaire inkomensvorming dient - in deze gedachtengang - ook de secundaire inkomensvorming geheel geïndividualiseerd tot stand te komen.

Ook in dit hoofdstuk zal het begrip individualisering in verschillende betekenissen worden gebruikt, zodat het nu eens betrekking zal hebben op maatschappelijke ontwikkelingen, dan weer op ontwikkelingen in het beleid. Welke betekenis aan de orde is, zal duidelijk uit de context blijken.

## 5.2 Veranderende primaire leefvormen en individualisering

### 5.2.1 Veranderingen in de huishoudensstructuur

De veranderingen in verschillende huishoudensvormen gedurende de periode 1930-1981 en de absolute aantallen huishoudens in 1981 worden getoond in tabel 5.1<sup>2</sup>. De huishoudens bestaande uit een *echtpaar met kinderen* vormen met 43 procent onmiskenbaar nog altijd de grootste categorie, al blijft deze de laatste decennia in omvang achter bij de totale ontwikkeling van het aantal huishoudens. Bovendien daalt het aantal gezinnen met kinderen sinds 1977 ook in absolute zin. Oorzaken hiervan zijn een teruglopend kindertal, een toename van het aantal kinderloze huwelijken en een verlenging van de 'lege-nest-fase' (kinderen wonen vroeger zelfstandig; ouders leven langer).

Elk van deze laatste ontwikkelingen heeft geleid tot een relatief sterke groei van het aantal *echtparen zonder (inwonende) kinderen*. Tweepersoonshuishoudens van dit type nemen thans qua aantal de derde plaats in onder alle huis-

<sup>2</sup> Zie ook: M.J.H. Ploegmakers en L.Th. van Leeuwen, *Veranderende huishoudens in Nederland*; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage, mei 1983.

houdensvormen, maar ook hun aantal vertoont sinds 1977 een daling. Hoofdoorzaken daarvan lijken te zijn een verhoogd echtscheidingsrisico en een minder grote belangstelling voor het huwelijk. Voor beide categorieën gezinshuishoudens geldt dat het aantal inwonende 'anderen' (familieleden, dienstpersoneel) sterk is afgenomen.

Tabel 5.1 Gemiddelde jaarlijkse mutaties per type huishouden, 1930-1981 (in % van het aantal huishoudens van het desbetreffende type)

		gemiddelde jaarlijkse toename						aantal huishoudens 1981 (x 1000)
		'30-'47	'47-'56	'56-'60	'60-'71	'71-'77	'77-'81	
eenpersoons-huishoudens	M				6,95	-0,02	11,85	415,4
	V	0,27	3,61	5,50	4,59	4,01	6,64	736,9
gezinshuishoudens — volledig	E				2,48	4,13	-0,31	1.141,6
	E + K	2,15	2,33	2,21	1,82	1,49	-0,16	2.185,7
	E+A				-1,44	-9,55	-7,01	20,2
	E+K+A	-0,84	-2,03	3,24	-2,73	-10,38	-11,81	33,2
— onvolledig	M+K	2,35	-1,60	0,73	1,28	1,49	8,12	292,1
	V+K							
	M+K+A	-0,51	-4,84	-0,09	-1,60	1,56	-2,81	23,2
	V+K+A							
niet-gezinshuishoudens	M+A	0,44	0,00	2,47	0,25	13,99	13,71	188,6
	V+A				0,43	6,98	1,91	100,0
alle huishoudens		1,49	1,68	2,57	2,15	2,22	2,24	5.155,1 <sup>a)</sup>

Bron: M.J.H. Ploegmakers en L.Th. van Leeuwen, *Huishoudens in Nederland: twee decennia verandering; een statistische analyse over de periode 1960-1981*; (nog niet gepubliceerd).

E: Echtbaar

K: Kind(eren)

M: Man

V: Vrouw

A: Ander(en)

a) inclusief 18.200 huishoudens waarvan de samenstelling niet bekend is.

De categorie *alleenstaanden* is thans net iets groter dan de categorie *echtparen* zonder kinderen. In 1981 waren er 1,15 miljoen alleenstaanden, en daarmee namen eenpersoonshuishoudens qua aantal de tweede plaats in van alle huishoudentypen. Sinds 1947 heeft de groei van de eenpersoonshuishoudens steeds duidelijk boven het gemiddelde gelegen. De laatste jaren ligt die groei zelfs ver daarboven, namelijk 8,4 procent per jaar tegenover 2,2 procent voor alle huishoudens te zamen. De groei van het aantal alleenstaanden is door verschillende factoren veroorzaakt. In de eerste plaats is de gemiddelde levensduur de afgelopen decennia gestegen. De grootste subgroep bij de alleenstaanden wordt gevormd door de verweduwen (47% in 1977). Omdat de gemiddelde levensduur van vrouwen hoger is dan die van mannen, is het aandeel van vrouwelijke alleenstaanden in de oudere leeftijdsgroepen ongeveer drie maal zo groot als dat van mannen. In de tweede plaats zijn, vooral in het laatste decennium, de huwelijksfrequentie afgenomen en de huwelijksleeftijd verhoogd. Veel jongeren verlaten reeds geruime tijd voor zij in het huwelijk

treden het ouderlijk huis. Vooral tussen 1960 en 1971 is daardoor het aantal jongeren onder de alleenstaanden relatief snel gegroeid; nadien is het groeitempo iets verminderd <sup>3</sup>. De derde reden voor de groei van het aantal alleenstaanden is te vinden in de aanwezigheid van buitenlandse werknemers. De sterke fluctuaties in de ontwikkeling van het aantal mannelijke alleenstaanden sinds de jaren zestig kunnen hierdoor worden verklaard; onder invloed van de gezinshereniging onder deze buitenlanders vertoonde het aantal mannelijke alleenstaanden in de periode 1971-1977 zelfs een lichte daling. De laatste belangrijke reden voor de groei van het aantal alleenstaanden is gelegen in de sterke toename van het aantal echtscheidingen. Ook het aantal eenoudergezinnen is daardoor zo sterk gegroeid, dat deze thans de vierde belangrijke huishoudensgroep vormen.

*Eenoudergezinnen* ontstaan zowel door verweduwing als door echtscheiding, waarbij het eerste als oorzaak frequenter voorkomt dan het tweede. De cijfers worden overigens vertekend doordat ook alleenstaande ouders met volwassen inwonende kinderen onder de definitie van eenoudergezinnen vallen. Zij vormen een derde van het aantal eenoudergezinnen. Laat men deze categorie buiten beschouwing, dan blijkt van de resterende eenoudergezinnen nog slechts 19 procent te worden gevormd door weduwen en weduwnaars met minderjarige inwonende kinderen <sup>4</sup>. Verreweg de meeste eenoudergezinnen met minderjarige kinderen zijn ontstaan door echtscheiding, waarbij kan worden opgemerkt dat onder de gescheiden ouders met kinderen in 1977 acht maal zoveel vrouwen waren als mannen. De gemiddelde jaarlijkse toename in het aantal echtscheidingen bedroeg tussen 1965 en 1982 niet minder dan circa 10 procent. Kort na 1971 is een sterk inhaaleffect waarneembaar na de liberalisering van de echtscheiding in dat jaar (een stijging met 29% in 1972). In de jaren daarna is de toename iets gezakt, maar zij stijgt weer rond 1980 tot circa 9,5 procent per jaar <sup>5</sup>.

De categorie van bijna 300.000 huishoudens die nu nog resteert is een heterogeen geheel. Deze *niet-gezinshuishoudens* zijn vanaf 1970 sterk in aantal toegenomen. Voor een belangrijk deel betreft het niet-huwelijkse of voorhuwelijkse samenlevingsvormen met vaste partners. Rond hun twintigste jaar leven evenveel vrouwen gehuwd als ongehuwd samen; op 30-jarige leeftijd is 80 procent van de vrouwen gehuwd; 5 procent leeft dan nog ongehuwd samen <sup>6</sup>. Wanneer echter vaste tweerelaties en huwelijken bij elkaar worden geteld, zijn de veranderingen na 1970 minder groot dan zij op het eerste gezicht lijken. Voor het aantal huishoudens en de omvang ervan is de ontwikkeling van niet-huwelijkse relatievormen van secundair belang; naar hun aard mogen tweerelaties van gehuwden en niet-gehuwden echter niet zonder meer worden gelijkgesteld. In het laatste geval gaat het vaker om kortdurende en meer vrijblijvende relaties. De gemiddelde samenwoningsduur van niet gehuwde partners loopt van 1 1/3 jaar bij 18- tot 22-jarige vrouwen, tot 4 jaar voor 28- tot 37-jarige vrouwen <sup>7</sup>.

Naast het ongehuwd samenwonen komen op kleine schaal ook nog andere samenlevingsverbanden voor waarbij sprake is van niet-gezinshuishoudens. Sinds de jaren zestig is vooral door jongeren met woongroepen geëxperimenteerd. Zowel naar hun aard als naar de motieven van de deelnemers lopen deze woongroepen uiteen. In veel gevallen is het leven in een woongroep een overgangsfase voor jongeren die wel het ouderlijk huis verlaten hebben, maar die zich nog niet willen vastleggen op een leefpatroon voor langere termijn. Kwantitatief is deze woonvorm vooralsnog van weinig belang.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> K. van Gelder, *Eenoudergezinnen in cijfers*; Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek, 's-Gravenhage, 1984.

<sup>5</sup> A.S.F.M. Aarts, *De betekenis van de ABW voor de scheidingspraxis*; Nijmegen, april 1984.

<sup>6</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onderzoek gezinsvorming 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

<sup>7</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Woningbehoefteonderzoek 1981*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

De tolerantie ten aanzien van leefpatronen die afwijken van het traditionele huwelijk, is toegenomen. Echtscheiding en bewuste kinderloosheid worden thans in ruime mate geaccepteerd. Ook het ongehuwd blijven is meer aanvaard geworden (zie tabel 5.2). De grootste veranderingen hebben zich hier al in het begin van de jaren zeventig voltrokken.

Tabel 5.2 Oordeel over enkele aspecten van het huwelijk, 1965, 1975 en 1983 (in % van alle respondenten)

	1965	1975	1983
Kan bewuste kinderloosheid bij echtpaar billijken	21,7	70,4	85,3
Acht echtscheiding bij een slecht huwelijk toelaatbaar dan wel beter, ook als er nog kinderen thuiswonen	51,7	90,9	93,1
Gehuwden zijn in het algemeen gelukkiger dan ongehuwden; niet mee eens:	39,9	65,1	82,2

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 301.

De acceptatie van niet-gehuwde samenlevingsvormen is van recenter datum. Alleen al het feit dat pas vanaf 1980 vragen hierover in het onderzoek naar culturele veranderingen van het SCP zijn opgenomen, wijst hierop. Slechts het samenwonen in een commune wordt nog door de helft van de bevolking afgewezen (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Oordeel over een aantal nieuwe samenlevingsvormen, 1980 en 1983 (in % van alle respondenten)

	keurt af		keurt goed/kan niet schelen	
	1980	1983	1980	1983
samenwonen als voorbereiding op het huwelijk	20,1	16,9	79,9	83,1
samenwonen zonder dat men wil trouwen	33,2	27,7	66,8	72,3
samenwonen in commune	52,8	50,7	47,2	49,3
centraal wonen	37,9	35,0	62,1	65,0
samenwonen van homoseksueel/lesbisch paar	17,3	20,9	82,7	79,1
als alleenstaande wonen	2,2	2,0	97,8	98,0
'lat-relatie'	13,9	12,2	86,2	87,8

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 302.

Samenwonen (vooral als voorbereiding op een huwelijk) en zogenaemde lat-relaties ('living apart together') zijn duidelijk meer geaccepteerd dan vormen van groepswonen. Over het geheel genomen keurt een ruime meerderheid andere leefvormen dan het traditionele gezin goed, althans men wil zich geen oordeel aanmatigen over de mensen die ervoor kiezen. Voorlopig lijkt echter

een ruime meerderheid de voorkeur te geven aan relatievormen met één vaste partner<sup>8</sup>.

Wanneer men de jongste ontwikkelingen beziet, kan men concluderen dat het huishouden van gehuwden met thuiswonende kinderen, en in mindere mate het huishouden van gehuwden in het algemeen, kwantitatief aan belang heeft ingeboet. Een op de drie huwelijken loopt thans de kans door echtscheiding te worden ontbonden. In 1982 werden zelfs meer huwelijken ontbonden, door de dood of door echtscheiding, dan gesloten<sup>9</sup>. Andere huishoudensvormen, met name de eenpersoonshuishoudens zijn in opmars. Het is de vraag of en hoe snel deze trend zich zal voortzetten. Duidelijk is in ieder geval dat primaire leefvormen van niet-gehuwden zich een plaats verworven hebben naast het huwelijk. Vooral onder jongeren komt het ongehuwd samenwonen veelvuldig voor. Van de vrouwen geboren tussen 1955 en 1959 bijvoorbeeld, had op 22-jarige leeftijd 25 procent ooit ongehuwd samengewoond. Voor dezelfde leeftijdsgroep lag het percentage 10 jaar eerder op circa 6<sup>10</sup>.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat in de achter ons liggende jaren een sterke diversificatie van huishoudentypen is opgetreden. Daarnaast is ook het aantal huishoudens waarvan een en dezelfde persoon gedurende zijn of haar leven deel uitmaakt groter geworden. Dit impliceert dat de duurzaamheid van samenlevingsverbanden beperkter is geworden. Ten slotte is het aantal huishoudens veel sterker toegenomen dan op grond van de bevolkingsgroei mocht worden verwacht. Dit betekent dat de gemiddelde omvang van een huishouden is afgenomen, een verschijnsel dat met de term huishoudensverdunning wordt aangeduid. Uit tabel 5.4 blijkt dat wordt voorspeld dat deze laatste ontwikkeling zich in de komende jaren zal voortzetten.

Tabel 5.4 Huishoudens naar het aantal personen dat daarvan deel uitmaakt, 1960-2000 (in % van het totaal aantal huishoudens)

jaar	1 of 2 personen	3 of 4 personen	5 of meer personen	totaal	gemiddelde huishoudensgrootte
1960	36	37	27	100	3,50
1971	43	37	20	100	3,15
1977	48	38	14	100	2,89
1980	50	38	12	100	2,81
1985	54	37	9	100	2,65
1990	59	35	6	100	2,53
1995	61	33	6	100	2,47
2000	63	32	5	100	2,44

Bron: Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Tendrapport volkshuisvesting 1982*; Delft, 1983, blz. 51

De gemiddelde grootte van een huishouden zou volgens deze prognose afnemen van 3,50 personen in 1960 tot 2,44 in 2000, al zou het proces van huishoudensverdunning na 1990 wel enigszins trager worden. Het totaal aantal huishoudens zou groeien tot 6,3 miljoen in 2000. Als één van de oorzaken van de huishoudensverdunning wordt de ontwikkeling van het aantal inkomensbronnen genoemd. Vanaf 1900 is de verhouding tussen het aantal inkomensbronnen en het aantal huishoudens betrekkelijk constant gebleven op gemiddeld 1,6 inkomen per huishouden. Het is echter voorbarig om op grond

<sup>8</sup> Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut, *Relatievormen in Nederland; een verkennend onderzoek*; intern rapport nr. 28, Voorburg, 1984.

<sup>9</sup> A. Vossen, 'Echtscheiding zal voorlopig blijven toenemen'; *Demos*, februari 1985, 1e jaargang nr. 2, blz. 9-12.

<sup>10</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onderzoek gezinsvorming 1982*, op. cit.

van de parallelle groei van het aantal inkomensbronnen en het aantal huishoudens te concluderen tot een causaal verband tussen deze beide. Zelfs indien zo een verband zou bestaan, dan nog is het waarschijnlijk dat het proces van huishoudensvorming ook sterk wordt bepaald door een gegroeid patroon van gewoonten, verwachtingen en aspiraties. Het SCP verwacht dan ook dat de huidige dalende trend in de inkomens hoogstens de huishoudensvorming van jonge ongehuwden beïnvloedt. Wel zal de zwakke economische situatie, in combinatie met een voortgaande huishoudensverdunning, waarschijnlijk leiden tot een versobering van het wonen <sup>11</sup>.

### 5.2.2 Veranderingen in rolpatronen

Uit de vorige paragraaf bleek dat de huishoudensstructuur in de loop van de tijd pluriformer is geworden. Betrekken we hierin ook het gedrag van de afzonderlijke leden van een huishouden en de levensstijlen, dan zal blijken dat ook in dat opzicht sprake is van een toegenomen diversiteit. Deze ontwikkelingen hebben belangrijke gevolgen voor de wijze waarop het stelsel van sociale zekerheid in onze samenleving functioneert.

De grondslagen van dat stelsel werden gelegd in de tijd dat de eerste fase van de individualisering haar voltooiing naderde. In die fase waren de meer omvangrijke leefeenheden goeddeels verdwenen, en was het kerngezin van twee gehuwde personen plus een aantal afhankelijke kinderen de meest gangbare primaire leefvorm geworden. Het aantal ongehuwden was betrekkelijk gering. Deze situatie drukte duidelijk haar stempel op het stelsel van sociale zekerheid. Er werd daarbij in de eerste plaats uitgegaan van een gehuwde man met werk buitenshuis, die een vrouw en kinderen onderhoudt. Het feit dat vrouwen niet buitenshuis hoefden werken, werd als een belangrijke verworvenheid beschouwd. Het kerngezin werd daardoor de eenheid waarvan de overheid in beginsel uitging. Onderhoudsverplichtingen tussen generaties bestonden wettelijk nog wel, maar hadden in het maatschappelijk verkeer al aan belang ingeboet, met uitzondering van die van ouders voor hun thuiswonende kinderen. De AOW en de ABW, welke laatste geen intergenerationele inkomensstoets kent, vormen hiervan de neerslag.

Sindsdien is de maatschappij weer verder veranderd. Hoewel het zojuist beschreven proces van 'gezinsindividualisering' waarschijnlijk nog niet geheel is voltooid, is gaandeweg een tweede individualiseringsfase op gang gekomen waarbij het individu in toenemende mate de nadruk krijgt <sup>12</sup>.

Aan de relaties die het individu in de primaire levenssfeer aangaat, kunnen volgens Straver vijf functies worden onderscheiden, waarmee de thans bestaande grote verscheidenheid aan relatievormen beschreven kan worden <sup>13</sup>. Elke functie verwijst naar een deelaspect van een relatie, waarover tussen de partners bepaalde afspraken kunnen worden gemaakt. Niet elke functie hoeft overigens in iedere relatie voor te komen.

Interpersoonlijke behoeftenbevrediging (affectie) is een eerste functie. Men moet besluiten wat men van elkaar mag verwachten, in hoeverre de affectie exclusief is en niet aan derden toekomt en in hoeverre de seksualiteit exclusief is. De tweede functie is het onderdak. Zal men wel of niet bij elkaar wonen? Zijn er privé-ruimten als men wel samenwoont? Hiervan onderscheiden is de derde functie, de zorg voor het huishouden. Wie moet wat doen? Hoe worden de kosten van het huishouden verdeeld? De vierde functie is de zorg voor het inkomen. Zal de een de ander onderhouden of andersom? Zal men afhankelijk van de situatie verantwoordelijkheid voor elkaar dragen? Of zal elk voor zich zorgen? Ten slotte is er de zorg voor kinderen. Zullen ze deel uitmaken van de relatie? Wie zal ervoor zorgen?

<sup>11</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel rapport 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 118.

<sup>12</sup> G.A. Kooy, *op. cit.*

<sup>13</sup> C.J. Straver, 'Leefvormen, basisintenties en enige consequenties'; in: C.J. Straver, A.M. van der Heiden, W.C.J. Robert, *Tweelaties, anders dan het huwelijk*; Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1980.



Hoewel in een tweerelatie in principe voor elke combinatie van functies kan worden gekozen, constateert Straver niettemin enkele dominante keuzeparatronen. Centraal daarbij staat de vraag of de partners kiezen voor wederzijdse verantwoordelijkheid dan wel voor zelfstandigheid ten opzichte van elkaar. Op basis daarvan kunnen twee hoofdtypen van huishoudens worden onderscheiden, namelijk de 'samen delers' en de 'samen zelfstandigen'. Vooral in economisch opzicht manifesteren zich duidelijke verschillen tussen deze twee hoofdtypen.

Echtparen die hun leven volgens de in het 'klassieke' huwelijksmodel vastgelegde rolverdeling hebben ingericht, kunnen tot de 'samen delers' worden gerekend. In economisch opzicht blijkt het 'samen delen' dan uit het feit dat de kostwinner is gehouden de overige gezinsleden 'het nodige te verschaffen'. Hoewel deze formulering er naar de letter genomen op zou kunnen duiden dat de aard van de relatie eenzijdig wordt bepaald, blijkt in de praktijk meestal wel degelijk sprake te zijn van eenheid en saamhorigheid. Partners aanvaarden volledige verantwoordelijkheid voor elkaar en doen zoveel mogelijk samen. De individuele behoefte aan privacy is beperkt. Als beide partners al een baan hebben, vloeit dit niet zozeer voort uit een streven naar economische zelfstandigheid, maar veeleer uit de wens of de noodzaak om het gezinsbudget te verruimen.

De 'samen zelfstandigen' wijzen economische verantwoordelijkheid voor elkaar af. Men wil elkaar niet onderhouden. Omdat de overheid leden van een huishouden in beginsel geen zelfstandige uitkeringsrechten toekent, bijvoorbeeld bij langdurige werkloosheid, ontstaan binnen de groep 'samen zelfstandigen' zekere ambivalenties. Sommigen besluiten als reactie hierop, dan toch maar wel 'samen te delen', anderen doen dit alleen onder wat zij zien als druk van de overheid, die een werkloze huisgenoot zonder enig eigen inkomen laat.

Overigens dient hierbij opgemerkt dat de tweedeling 'samen delen' - 'samen zelfstandig' niet per se samenvalt met de tweedeling tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden. Wel blijkt, onder meer uit een Amerikaans onderzoek, dat ongehuwden binnen één samenlevingsverband vaker 'samen zelfstandig' zijn dan gehuwden<sup>14</sup>. Nederlands onderzoek naar de opvatting van jongeren hierover wijst in dezelfde richting. Jongeren die voornemens waren te huwen zonder eerst samen te wonen, hadden een meer traditionele houding ten aanzien van de taakverdeling in het huishouden en de exclusiviteit van de relatie dan zij die wilden samenwonen zonder te huwen. Jongeren die alvorens te trouwen eerst willen samenwonen, nemen in dit opzicht een tussenpositie in<sup>15</sup>.

Ten behoeve van dit rapport is een onderzoek uitgevoerd onder een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. Daarbij is gevraagd naar opinies over een aantal aspecten van de verantwoordelijkheid van niet-gehuwde samenwonende partners jegens elkaar. Enkele resultaten zijn vermeld in tabel 5.5. Daaruit blijkt dat zij die ongehuwd samenwonen over het algemeen meer individuele zelfstandigheid voorstaan dan gehuwden. In grote lijnen stemt dit resultaat overeen met de conclusies die Straver ontleent aan zijn (beperkte) onderzoek onder niet-gehuwd samenwonenden<sup>16</sup>.

Een van de symptomen van het individualiseringsproces is dat de arbeidsparticipatie van vooral gehuwde vrouwen sterk is gestegen. Gold het in de jaren vijftig als een belangrijke verworvenheid dat vrouwen niet buitenshuis hoefden werken, in de jaren zestig nam de vraag naar goedkope (vrouwen)arbeid snel toe en het aanbod eveneens. In de jaren zeventig werd meer en meer gesproken van het recht van vrouwen om buitenshuis te werken. Vaak ging

<sup>14</sup> L.J. Weitzmann, 'Contracten voor intieme relaties'; in: *Samenleven in meervoud; juridische en sociologische aspecten van het samenwonen zonder huwelijk*; onder redactie van C.D. Staal en C.J. Straver, Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1981.

<sup>15</sup> J.J. Latten, 'Over trouwen en samenwonen onder jongeren'; *Bevolking en gezin*, juni 1983, nr. 1, blz. 5-26.

<sup>16</sup> C.J. Straver, *op. cit.*

Tabel 5.5 Opinions over de onderhoudsplicht van ongehuwd samenwonenden, naar leefsituatie van de respondent, 1984 (in % van alle respondenten; n=637)

vraag	antwoord	totaal	gehuwden	alleenstaanden	eenoudergezinnen	ongehuwd samenwonenden
Als mensen samen door het leven willen gaan, hoeft dat niet te betekenen dat ze elkaar willen onderhouden.	- sterk mee eens	5	3	8	17	15
	- mee eens	31	29	38	27	43
Als ze dat willen, moeten ze hun zelfstandige uitkeringsrechten behouden.	- noch mee eens, noch mee oneens	22	23	22	25	11
	- mee oneens	31	35	25	21	22
	- sterk mee oneens	7	8	4	10	0
Samenwonen is niet hetzelfde als gehuwd zijn.	- sterk mee eens	4	4	3	7	0
	- mee eens	27	28	26	10	43
Daarom is het niet eerlijk om mensen die niet gehuwd zijn, maar wel samenwonen, ten aanzien van hun uitkeringsrechten toch als gehuwden te behandelen.	- noch mee eens, noch mee oneens	19	19	17	35	15
	- mee oneens	38	41	38	36	27
	- sterk mee oneens	9	8	13	10	6

Bron: WRR.

het hierbij om deeltijdwerk met relatief geringe inkomsten, dat naast het huishoudelijk werk werd verricht (zie tabel 5.6 en 5.7). Terzijde zij hierbij aangetekend dat de grotere deelname van vrouwen aan het arbeidsproces in veel gevallen nog nauwelijks heeft geleid tot herverdeling van huishoudelijke taken<sup>17</sup>.

Tabel 5.6 De beroepsbevolking naar geslacht, 1899-1982 (in % van de totale beroepsbevolking)

jaar	mannen	vrouwen	totaal
1899	77,5	22,5	100
1920	76,8	23,2	100
1930	76,0	24,0	100
1947	75,6	24,4	100
1960	77,7	22,3	100
1971	74,1	25,9	100
1980	69,2	30,8	100
1982	67,7	32,3	100

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 76-77. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch zakboek 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 122.

Tabel 5.7 De afhankelijke beroepsbevolking met een werkweek korter dan 25 uur, 1971-1982 (in % van de totale afhankelijke beroepsbevolking)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>a)</sup>	1981 <sup>a)</sup>	1982 <sup>a)</sup>
mannen	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4
vrouwen	20,8	23,4	26,1	28,6	30,9	31,5	31,8	31,8	31,8	31,6	31,3	31,2
totaal	6,4	7,4	8,4	9,4	10,3	10,5	10,7	11,0	11,3	11,5	11,7	12,0

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1982*; 's-Gravenhage, 1982, blz. 18.

a) voorlopige cijfers

<sup>17</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een week tijd*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Waar blijft de tijd*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

De sterke toename in het aanbod van arbeid van gehuwde vrouwen hangt samen met een veelheid van factoren, zoals de betere opleiding, de toegenomen mechanisatie in en ten behoeve van het huishouden en het teruglopen van het aantal kinderen. Er is ook een toenemend aantal huishoudens waarvan geen kinderen deel uitmaken. Daarnaast groeien steeds meer kinderen op buiten traditionele gezinnen, vooral bij gescheiden moeders. Een van de voornaamste uitgangspunten van het bestaande stelsel van sociale zekerheid, namelijk dat vrouwen onderhouden worden door een mannelijke kostwinner en daardoor in de gelegenheid zijn kinderen op te voeden, heeft door deze ontwikkelingen aan relevantie ingeboet.

De ondergeschikte positie van de gehuwde vrouw ten opzichte van haar echtgenoot is hierbij in de loop van de tijd veranderd in een meer gelijkwaardige. Het toegenomen zelfbewustzijn van vrouwen, hun toegenomen maatschappelijke participatie, alsook de vereenvoudiging van echtscheidingsprocedures hebben hiertoe bijgedragen. De toegenomen kans op echtscheiding maakt tevens dat het huwelijk voor veel vrouwen geen veilige eindbestemming meer is. De kans dat zij er ooit weer alleen voor komen te staan, is veel groter geworden. Het in de wet beschreven huwelijksmodel stemt minder vaak dan vroeger overeen met de werkelijkheid.

Op basis van nu bekende gegevens is niet gemakkelijk vast te stellen hoe deze individualisering zich in de toekomst verder zal ontwikkelen. Wanneer men de prognoses van het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen beziet en wanneer men hun arbeidsparticipatie internationaal vergelijkt, wordt duidelijk dat hier voorlopig nog geen bovengrens is bereikt. Het CPB rekent rond 2000 op een participatiegraad van 55 à 60 procent voor gehuwde vrouwen tussen 25 en 40 jaar. Omdat er meer in deeltijd gewerkt zal worden, zou de participatie uitgedrukt in arbeidsjaren tussen 30 en 40 procent liggen (zie tabel 5.8). Daarbij moet worden aangetekend dat de participatiegraad van mannen voortdurend zou dalen, ook in absolute zin.

**Tabel 5.8** De participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt, in personen en in arbeidsjaren, 1980-2010 (in % van het totaal aantal vrouwen van de betrokken leeftijdsgroep)

leeftijd	personen				arbeidsjaren			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
15-19	51,7	54,8	59,8	59,8	46,7	52,1	56,9	56,9
20-24	57,4	66,9	69,4	69,4	48,5	57,1	59,2	59,2
25-29	35,3	49,1	58,9	63,9	25,0	34,3	41,3	44,9
30-34	31,5	45,8	55,5	61,7	17,5	25,4	30,8	34,2
35-39	35,7	45,9	54,5	61,4	19,7	25,1	29,6	33,2
40-44	33,4	44,8	52,8	58,6	19,0	24,0	28,1	31,0
45-49	27,2	40,3	48,0	54,1	15,9	22,1	26,2	29,3
50-54	20,2	33,9	42,3	47,5	12,0	18,3	22,8	25,5
55-59	13,3	19,7	31,7	37,5	7,6	10,5	16,8	19,8
60-64	6,0	6,8	6,8	8,8	3,4	4,3	4,9	6,3
Totaal	27,5	36,4	42,5	44,7	17,5	21,8	24,9	26,0

Bron: W. Wong, *Herziening van de vooruitberekening van het trendmatige arbeidsaanbod van 1980 tot 2010*; Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, oktober 1984.

Steeds meer vrouwen zullen door arbeid een zodanig inkomen verwerven dat economische zelfstandigheid binnen het huishouden voor hen een feit is.

### 5.2.3 *Primaire leefvormen in het huidige stelsel van sociale zekerheid*

Het bestaande stelsel van sociale zekerheid is, als gezegd, in sterke mate geënt op huishoudens van het traditionele gezinstype. De criteria op grond waarvan een samenlevingsverband als gezin wordt aangemerkt, lopen echter

per regeling uiteen. Meestal wordt in die regelingen rekening gehouden met behoeften die voortvloeien uit de omvang van het huishouden (verdiscontering van eventuele schaalvoordelen), maar daarnaast ook met behoeften die het gevolg zijn van de aanwezigheid van andere personen in het huishouden (verdiscontering van onderhoudsrelaties). In de praktijk lopen deze beide typen behoeften door elkaar, doch voor een heldere analyse dient men ze te scheiden. Zo zijn er situaties waarin wel schaalvoordelen bestaan maar geen onderhoudsrelatie (studentenhuizen, internaten), maar ook situaties waarin geen schaalvoordelen bestaan, maar wel een onderhoudsrelatie (zeemanshuwelijken).

Uitkeringen krachtens de Algemene Bijstandswet worden in beginsel toegekend aan huishoudens. De ABW gaat derhalve uit van een volledige onderhoudsplicht tussen de leden van een huishouden en baseert zich daarmee op de gangbare praktijk in het traditionele gezin. Ook in andere sociale zekerheidsregelingen met een waarborgfunctie wordt in meerdere of mindere mate uitgegaan van een gezinssituatie. Enkele voorbeelden volgen hieronder:

- de WW, de WWV en de WAO - en binnenkort mogelijk de ZW - kennen een minimumdagloonbepaling voor kostwinners. De minimumdagloonbepaling is erop gericht te voorkomen dat de uitkering voor een gezin met slechts één kostwinner beneden het sociaal minimum van een gezin terecht komt;
- de keerzijde van de minimumdagloonbepalingen in deze regelingen is dat uitkeringen voor kostwinners worden verlaagd als de partner een eigen inkomen heeft uit arbeid of via een uitkering;
- voor de partner van de gehuwde uitkeringsgerechtigde die krachtens dezelfde regelingen aanspraak maakt op een kostwinnerstoelage, geldt geen arbeidsplicht;
- gehuwde werkende vrouwen betalen zelfstandig premies voor de volksverzekeringen. Zelfstandig werkende gehuwde vrouwen, meewerkende echtgenotes en gehuwde werkneemsters die inkomstenbelasting per aanslag (en niet per inhouding) betalen, zijn voorts premies voor AKW en AWBZ verschuldigd. Tegenover deze premiebetalingen staan geen extra uitkeringsrechten, hetgeen inhoudt dat niet buitenshuis werkende gehuwde vrouwen dezelfde uitkeringsrechten hebben als de eerder genoemde categorieën;
- de AAW kent een individuele uitkering van 70 procent van het netto minimumloon, die echter via een anti-cumulatiebepaling kan worden teruggebracht tot 50 procent. Voor gehuwde kostwinners wordt hierop een toeslag van 15 of 30 procent gegeven, afhankelijk van het inkomen van de partner. Voor jongere alleenstaanden gelden lagere bedragen;
- de AWW biedt een uitkering aan achterblijvende weduwen, niet aan weduwnaars, terwijl werkende gehuwde vrouwen wel premie zijn verschuldigd.

De verdiscontering van schaalvoordelen komt vooral tot uitdrukking in een differentiatie van het sociale-minimumniveau naar gelang de samenstelling van het huishouden. Daartoe worden echter niet bij elke regeling dezelfde normen gehanteerd. De verdiscontering van de onderhoudsplicht komt bij bepaalde regelingen tot uitdrukking in het feit dat binnen een huishouden niet één persoon recht heeft op een proportioneel aandeel in de totale huishoudensnorm; de uitkering wordt slechts aan het huishouden als geheel toegekend. Daarmee dient zich voor de uitkeringsinstantie de vraag aan hoe dat huishouden is samengesteld. Mede vanwege de toegenomen pluriformiteit van huishoudentypen en hun afnemende gemiddelde bestaansduur blijkt die vraag niet altijd meer gemakkelijk te beantwoorden. Bovendien wordt in de regelingen gewerkt met uiteenlopende definities van het begrip huishouden.

De onderhoudsplicht zoals die voortvloeit uit het burgerlijk recht, dekt maar ten dele de onderhoudsplicht zoals die de facto geldt bij het stelsel van sociale zekerheid. Zo gaat enerzijds het Burgerlijk Wetboek uit van vrij ruime wederzijdse verplichtingen tussen kinderen en hun ouders, terwijl anderzijds bij de bijstandsverlening aan ouders de inkomenspositie van hun kinderen geen invloed hoeft te hebben. Terwijl de juridische banden tussen individuen

zijn geregeld via huwelijk en bloedverwantschap, wordt in de sociale zekerheid voornamelijk uitgegaan van het lidmaatschap van een huishouden. Zo zijn de toeslagen in de AAW, de minimumdagloonbepalingen bij de WW en de WAO, en de uitkering van de AWW bijvoorbeeld voorbehouden aan gehuwden, respectievelijk weduwen, terwijl daarentegen in de ABW ook aan niet-gehuwden een wederzijdse onderhoudsplicht wordt opgelegd. Hiertoe hanteert de ABW het begrip 'samenwonend als waren zij gehuwd', maar dit begrip wordt alleen toegepast op heteroseksuele relaties. Personen die niet met elkaar zouden kunnen huwen, worden als alleenstaand of als 'voordeurdelers' behandeld (samenwonenden van hetzelfde geslacht, samenwonende familieleden), terwijl zij die het wel zouden kunnen als gehuwd worden behandeld. Bij de minimumuitkeringen krachtens de ABW gelden voor verschillende huishoudensvormen uiteenlopende normen; de bedragen waarom het hier gaat zijn gerelateerd aan het netto minimumloon van een gehuwde kostwinner. Dit leidt tot de volgende schaal:

- echtparen zonder kinderen ontvangen 100 procent van het netto minimumloon;
- echtparen met kinderen ontvangen 100 procent plus kinderbijslag;
- eenoudergezinnen ontvangen 90 procent plus kinderbijslag;
- alleenstaanden ontvangen 70 procent;
- voor 'voordeurdelers' wordt een uitkering ingevoerd van 60 procent van het minimumloon;
- bij jongeren zijn de uitkeringen gerelateerd aan de jeugdlonen.

Waar samenwonenden door de overheid als leefeenheid worden behandeld, moet het doorgaans een duurzame vorm van samenwoning betreffen. In dit verband hanteert de ABW een termijn van drie maanden. Bij andere regelingen, zoals de individuele huursubsidie en de inkomstenbelasting - die overigens buiten dit rapport vallen -, hebben de burgers echter weer te maken met andere termijnen en met andere definities van het begrip huishouden. Ook binnen het stelsel van sociale zekerheid komen verschillen voor ten aanzien van de vraag, welke personen tot een huishouden worden gerekend. De met de uitvoering belaste instanties dienen dan ook per regeling weer andere gegevens over de samenstelling van het huishouden van een aanvrager te verzamelen. Het zal duidelijk zijn dat dit niet altijd eenvoudig is.

Behalve over de samenstelling van een huishouden, is bij de uitvoering van veel regelingen ook informatie nodig over de inkomsten van de andere leden daarvan. In principe is de controleproblematiek hierbij niet anders dan bij de vaststelling van de inkomsten van de aanvrager zelf, maar er zijn niettemin enkele knelpunten. Allereerst neemt hierdoor het aantal te controleren personen toe. Voorts ervaren sommige aanvragers van uitkeringen het verstrekken van gegevens over de inkomenspositie van huisgenoten als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dit te meer omdat door de vaak grote verschillen per regeling op dit punt, niet altijd bij voorbaat vaststaat welk effect de verstrekte informatie kan hebben voor de uitkering van de aanvrager. Overigens is onduidelijk hoever de informatieplicht, met name die van niet-gehuwden ten opzichte van elkaar, kan gaan.

Concluderend kan worden gesteld dat door de overvloed aan weinig eenduidige criteria de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid er voor de burger niet groter op worden. Dit beeld wordt nog versterkt door frequente wijzigingen in de uitvoeringsbepalingen. In hoofdstuk 9 wordt hierop nader ingegaan.

#### 5.2.4 *Individualisering in het maatschappelijk krachtenveld*

De maatschappelijke discussie over individualisering wordt bepaald door twee posities, die op het eerste gezicht met elkaar op gespannen voet staan. Enerzijds speelt het verlangen een rol naar individuele economische zelfstandigheid. Anderzijds wordt steeds nadrukkelijker rekening gehouden met de draagkracht van een individu, zoals die bepaald wordt door het huishouden waarvan het deel uitmaakt.

In de discussies over individualisering staat vooral het verlangen naar *gelijkberechtiging* van mannen en vrouwen centraal: als bijvoorbeeld een gehuwde vrouw evenveel belasting en sociale premies betaalt als een gehuwde man, dan hoort zij daaraan ook dezelfde rechten te ontleen. Van belang in dit verband is de derde richtlijn van de EG, welke het maken van onderscheid naar geslacht en burgerlijke staat bij bepaalde sociale-zekerheidsregelingen verbiedt<sup>18</sup>. Over de vraag welke van die regelingen nu precies onder de werking van de EG-richtlijn vallen en hoe het verbod dient te worden geïnterpreteerd, bestaan verschillen van inzicht. De werking ervan strekt zich in elk geval uit tot regelingen met betrekking tot ouderdom en loonderving, maar de ABW is in dit opzicht een twijfelgeval. Volgens sommigen ligt het voor de hand de RWW, hoewel deze regeling valt onder de ABW, toch te beschouwen als een werkloosheidsregeling, en dus de EG-richtlijn daarop van toepassing te verklaren; andere groepsregelingen krachtens de ABW zouden dan weer buiten die werkingsfeer van de richtlijn vallen<sup>19</sup>. Blijkens haar huidige beleid is de regering echter van mening dat de RWW buiten de werking van de richtlijn valt.

De richtlijn biedt wel ruimte voor tijdelijke gezinstoeslagen. De regering baseert hierop haar plannen voor een gezinstoeslagenwet<sup>20</sup>. Fase betoogt echter, dat aan het beginsel van gezinstoeslagen een onderscheid tussen kostwinners en niet-kostwinners ten grondslag ligt, en dat de geplande gezinstoeslagenwet in die zin op gespannen voet staat met de derde richtlijn. Niettemin, zo meent hij, laat deze richtlijn wel het maken van een functioneel onderscheid toe tussen kostwinners en niet-kostwinners. De functie van dat onderscheid moet dan zijn het verzekeren van het sociaal minimum van een huishouden. Dit betekent echter tevens dat elk onderscheid bij een garantie die het sociaal minimum te boven gaat, wel onder de bepalingen van deze richtlijn valt<sup>21</sup>.

De argumenten die vooral de emancipatiebeweging tegen het kostwinnersbeginsel aanvoert, laten zich als volgt samenvatten. In de eerste plaats ontmoedigt het vrouwen om beroepsarbeid te verrichten. Indien de partner een uitkering geniet, wordt hun inkomen immers vrijwel volledig gekort op diens kostwinnerstoeslag. Dit geldt bijvoorbeeld bij de AAW, die in dit opzicht model staat voor verschillende andere thans in gang gezette stelselwijzigingen (AOW, de gezinstoeslag in de nieuwe werkloosheidswet)<sup>22</sup>. In de AAW zijn vooral kleine verdiensten van een partner betrekkelijk nutteloos voor het huishoudensbudget: tot een niveau van circa 30 procent van het minimumloon worden de inkomsten vrijwel geheel in mindering gebracht op de uitkering van de andere partner. Dat is des te nijpender omdat juist gehuwde vrouwen vaak laagbetaalde deeltijdbanen hebben. De RWW kent een nog verdergaande toetsing aan het inkomen van andere personen in het huishouden. Vrijwel het gehele inkomen tot aan het niveau van het minimumloon wordt gekort op de uitkering van de partner. Het tweede argument dat tegen het kostwinnersbeginsel wordt ingebracht, is dat, ook wanneer men uitgaat van het huishouden als inkomenseenheid, het inkomen van een huishouden

<sup>18</sup> M. Bruyn-Hundt, 'AOW, de derde richtlijn en aanvullende pensioenen'; *Economisch Statistische Berichten*, 7 december 1983, 68e jaargang nr. 3434, blz. 1132-1135.

<sup>19</sup> C.M. Sjerps, 'Voldoet de adviesaanvraag stelselherziening aan de 3e EG-richtlijn inzake gelijke behandeling in de sociale zekerheid?'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1984, 39e jaargang nr. 2, blz. 81-89.

L.A.M. Brünott, 'Sociale zekerheid en kostwinnerschap'; *Intermediair*, 11 september 1981, 17e jaargang nr. 37, blz. 29-43.

Prof. mr. B.M. Teldersstichting, *Grenzen aan de sociale zekerheid*; geschrift nr. 52, 's-Gravenhage, 1984, blz. 51.

Emancipatieraad, 'Interimadvies naar aanleiding van adviesaanvraag d.d. 25 mei 1983'; bijlage bij: *Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*; advies nr. 84/17, 's-Gravenhage, 1984.

<sup>20</sup> Herziening van het stelsel van sociale zekerheid; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 475.

<sup>21</sup> W.J.P.M. Fase, 'Naar verdere onzekerheid; een nabeschouwing'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1984, 39e jaargang nr. 5, blz. 379-386.

<sup>22</sup> M. Bruyn-Hundt, 'AAW, ongunstig voor deeltijdwerkers'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1981, 36e jaargang nr. 11, blz. 796-803.

waar beide partners werken minder goed door de sociale zekerheid beschermd wordt dan het inkomen van een huishouden met één kostwinner. Dit geldt met name voor de bovenminimale uitkeringen bij werkloosheid, maar ook bijvoorbeeld bij de AAW-rechten van zelfstandigen.

De kostwinnersbepalingen treffen niet alleen gehuwde vrouwen, maar ook alleenstaanden. Terwijl een kostwinner en een alleenstaande dezelfde sociale premies betalen, heeft een kostwinner veel extra rechten: gratis medeverzekering van de afhankelijke partner in het ziekenfonds, soms een hogere uitkering bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en recht op een nabestaandenpensioen krachtens de AWW.

Tegenover het verlangen naar gelijkberechtiging staat het verlangen naar *differentiatie* naar gelang specifieke omstandigheden. Er wordt dan gesteld dat welvaartsverschillen die ontstaan uit de gekozen leefvorm, zoveel mogelijk moeten worden verdisconteerd in de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid. Dit houdt in dat mensen die in (nagenoeg) gelijke situaties verkeren, zoals gehuwden en ongehuwd samenwonenden, zoveel mogelijk gelijk worden behandeld. Economische zelfstandigheid is in deze redenering een luxe, die mensen zich kunnen verwerven door deelname aan betaalde arbeid. Wanneer deze deelname om welke reden dan ook niet (meer) mogelijk is, vereist het principe van de solidariteit, dat eerst andere leden van het huishouden op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken, voordat de gemeenschap bijspringt. Deze volgorde is de omgekeerde van die welke de voorstanders van individualisering voorstaan. Omdat de solidariteit in kleine kring hoog wordt gewaardeerd, ligt het voor de hand bij het toekennen van sociale uitkeringen meer te kijken naar de behoeften van het huishouden waarvan iemand deel uitmaakt, dan naar persoonlijke behoeften.

Dit laatste is des te belangrijker, omdat met name op het niveau van het sociale minimum onaanvaardbare ongelijkheden zouden ontstaan bij een volledige individualisering. Immers, een individuele uitkering van 50 procent van het netto minimumloon zou alleenstaanden in een zeer ongunstige inkomenspositie brengen, terwijl een individuele norm van 70 procent zou betekenen dat twee, al dan niet gehuwd samenwonende uitkeringsgerechtigden gezamenlijk een modaal netto inkomen zouden ontvangen. Bovendien valt in dat laatste geval te verwachten dat zeer veel gehuwde vrouwen zich als werzoekenden zullen laten registreren en vervolgens in aanmerking zullen komen voor een uitkering. De kans dat zij ook daadwerkelijk werk zullen vinden is voorlopig minimaal. Nog afgezien van de hoge kosten waartoe zo een ontwikkeling zou leiden, zou daarmee ook de facto de band tussen arbeid en inkomen veel losser worden.

Een volstreekte individualisering zou dan ook gevolgen hebben voor de werking van de arbeidsmarkt en voor de rolverdeling tussen de seksen, die op dit moment (nog) niet realiseerbaar zijn. Voor velen is het niet aanvaardbaar om vrouwen via een vergaande individualisering van het stelsel van sociale zekerheid te zeer te stimuleren om zich op de arbeidsmarkt te begeven. De vrijheid om te kiezen voor een bestaan als huisvrouw zou daarmee worden aangetast. Binnen de emancipatiebeweging zelf vraagt men zich trouwens ook wel af of deelname aan het arbeidsproces een voldoende voorwaarde is voor emancipatie. Daartoe zouden ten minste nog enkele aanvullende voorwaarden moeten zijn vervuld, zoals arbeidstijdverkorting, herverdeling van werk en betere faciliteiten voor kinderopvang<sup>23</sup>. Om die reden wordt wel gepleit voor geleidelijkheid bij de invoering van maatregelen die leiden tot meer individualisering<sup>24</sup>.

De keuze voor het individu dan wel het huishouden als basiseenheid bij de sociale zekerheid lijkt vooral ideologisch bepaald. Beide uitgangspunten laten zich goed en consistent motiveren, soms zelfs met dezelfde argumenten.

<sup>23</sup> R. Holtmaat, 'Individualisering in de sociale zekerheid'; *Nemesis*, mei 1984, 1e jaargang nr. 2, blz. 62-69.

<sup>24</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Concept beleidsplan emancipatie*, 's-Gravenhage, juni 1984.

Zo wordt in beide gevallen betoogd dat het niet aan de overheid is, zich te bemoeien met de rol-en taakverdeling binnenshuis. Zij die het huishouden als basiseenheid hanteren, voeren aan dat huishoudensbudgetten doorgaans als één geheel worden beschouwd en geconsumeerd, en dat daarom alle leden van een huishouden aan dit budget een zelfde nut ontlennen. In deze visie zijn de leden van elk huishouden vrij, binnen dat huishouden zelf een rolverdeling te kiezen. Zij die het individu als basis zien, menen daarentegen dat de afhankelijkheid die hierdoor ontstaat leidt tot niet te rechtvaardigen verschillen in macht<sup>25</sup>. Door één persoon aan te wijzen als 'vertegenwoordiger' van een huishouden legt de overheid juist ongelijkheid op en verplicht zij tot het verdelen van rollen. Uitgaan van individuen laat mensen vrij zelf een rolverdeling te kiezen. In beide gevallen geldt evenwel dat de overheid een norm stelt. Wie van die norm wil afwijken, is hierin vrij, maar moet zelf de kosten daarvan dragen. De een ziet onafhankelijkheid als een zelf te bekostigen luxe, de ander afhankelijkheid.

Beide uitgangspunten kunnen worden verdedigd op basis van de principes van solidariteit, draagkracht en behoeften. Voor de een gaat het echter om de draagkracht en de behoeften van het huishouden en om de solidariteit tussen huishoudens, voor de ander om de draagkracht van het individu en om de solidariteit tussen individuen. Een keuze tussen deze beide uitgangspunten is dermate normatief dat deze in haar algemeenheid niet met wetenschappelijke argumenten kan worden onderbouwd. Wel is het mogelijk om, op deelgebieden van de sociale zekerheid, de argumenten voor beide zienswijzen tegen elkaar af te wegen. Niet in de laatste plaats zijn pragmatische overwegingen hierbij van belang, en daarom zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan op enkele uitvoeringsaspecten van de sociale zekerheid.

### 5.3 Opvattingen over berekenend gedrag, oneigenlijk gebruik en misbruik

Op veel plaatsen wordt in het stelsel van sociale zekerheid uitgegaan van het behoefte- en het draagkrachtbeginsel. Door onderhoudsverplichtingen en schaalvoordelen in de regelingen te verdisconteren, beoogt de overheid een rechtvaardiger verdeling van de welvaart tot stand te brengen. De differentiaties die hierdoor binnen het stelsel ontstaan geven het - veelal onbedoeld - een maatschappelijk sturende functie. Immers, de regelingen kunnen tot op zekere hoogte het gedrag van burgers beïnvloeden, bijvoorbeeld waar het gaat om de keuze voor een bepaalde samenlevingsvorm en de consequenties daarvan voor behoeften en draagkracht. In het economisch marktverkeer is algemeen aanvaard dat prijsdifferentiaties de voorkeuren van kopers beïnvloeden. Veel economische theorieën zijn zelfs op deze veronderstelling gebaseerd. In het sociale verkeer is men echter lang van de tegenovergestelde opvatting uitgegaan, namelijk dat differentiaties de voorkeuren niet zouden beïnvloeden.

Er zijn tekenen in de samenleving die erop wijzen dat dit niet, of althans niet meer, zo is. Keuzen met betrekking tot het wel of niet samenwonen, de onderlinge taakverdeling tussen partners, het al dan niet krijgen van kinderen en het aantal kinderen dat men wil hebben, zijn niet meer zo normatief bepaald als vroeger<sup>26</sup>. Hoewel normen bij deze vraagstukken ook nu een belangrijke rol spelen, is de ruimte voor een afwegingsproces vergroot. Bij deze afweging kunnen naast sociale en gevoelsargumenten ook financieel-economische argumenten een rol spelen, bijvoorbeeld argumenten die voortvloeien uit de wijze waarop het stelsel van sociale zekerheid functioneert. Deze kunnen soms zelfs bepalend worden voor het feitelijk gedrag van mensen, en in dat geval spreken wij van 'berekenend gedrag'. Onder dit begrip wordt hier verstaan: het optimaal benutten van de mogelijkheden die sociale-zekerheidsregelingen bieden, desnoods door de feitelijke omstandigheden op die regelingen af te stemmen.

<sup>25</sup> S. Edgell, *Middle class couples*; London, Allen & Unwin, 1980.

<sup>26</sup> H. Kamps, 'De thuis-econoom'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 juli 1984, 69e jaargang nr. 3463, blz. 613.



De discussie over berekenend gedrag raakt aan die over misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid. Toch is er een belangrijk verschil. Bij misbruik is in beginsel sprake van gedrag dat strijdig is met de letter van de wet, terwijl oneigenlijk gebruik strijdig is met de bedoeling van een wet. Die bedoeling kan overigens soms moeilijk te achterhalen zijn<sup>27</sup>. Misbruik en oneigenlijk gebruik zijn, hoewel zeker het laatste niet altijd strafbaar is, toch per definitie ongewenst. Bij berekenend gedrag daarentegen, beziet de burger welke gedragsalternatieven een bepaalde regeling laat, en vervolgens maakt hij op basis daarvan een keuze. Sommigen laten zich bijvoorbeeld bij de keuze van hun woonvorm leiden door de criteria die daaromtrent zijn gesteld in de regeling waarop zij een beroep wensen te doen, en wel in die zin dat die regeling voor hen zo gunstig mogelijk uitpakt. Door de massaliteit van dit verschijnsel en het gebrek aan sociale controle zijn de ontwijkingsmogelijkheden voor zulke vormen van berekenend gedrag in de grote steden meestal groter dan in kleine gemeenten.

Berekenend gedrag zou kunnen samenhangen met de ontwikkeling van de perceptie van sociale zekerheid van gunst naar recht, met de toegenomen differentiatie van gedragsnormen, en met de toegenomen complexiteit van het sociale-zekerheidsstelsel.

Vooralsintd de introductie van de ABW is, niet in de laatste plaats door de overheid, erop gewezen dat bijstand een *recht* is en dat men met opgeheven hoofd een uitkering kan aanvragen. Voorheen was men daarentegen vooral aangewezen op de gunsten van familieleden, kerken en andere particuliere instanties. Van deze afhankelijkheid ging een sterk normerende werking uit. Afwijkende gedragingen konden onmiddellijk financiële gevolgen hebben. De ABW heeft in dit opzicht de keuzemogelijkheden verruimd, niet in de laatste plaats voor gehuwde vrouwen. Wie vroeger wilde scheiden, stond voor de keus tussen voortzetting van een slecht huwelijk en absolute armoede. De ABW heeft echtscheiding tot een financieel haalbare optie gemaakt. Meer in het algemeen is met die wet in de verzorgingsstaat een bodem gecreëerd waar niemand doorheen zou kunnen zakken. Een dergelijke zekerheid leidt tot een zekere gemoedrust: men rekent op de verzorgingsstaat. Situaties die vroeger werden ervaren als een noodlot, worden nu ervaren als onrecht<sup>28</sup>. Meer in het algemeen hebben de toegenomen mondigheid en de nadruk op ontplooiingsmogelijkheden voor iedereen ertoe geleid dat situaties minder snel als niet veranderbaar worden aanvaard. Men vergelijkt de eigen situatie met die van anderen en legt zich niet zonder meer neer bij onrechtvaardig geachte verschillen.

De toegenomen mondigheid gaat niet perse samen met een toegenomen gevoel van verantwoordelijkheid. Van Asperen heeft in dit verband gewezen op een paradox in onze cultuur<sup>29</sup>. De trend naar individualisme gaat volgens haar gepaard met het toekennen van meer gewicht aan factoren waarop men zelf juist weinig of geen invloed heeft. Terwijl men enerzijds zijn gedrag meer zelf wil bepalen, is men anderzijds juist geneigd het gedrag van anderen (en soms ook dat van zich zelf) te verklaren uit omgevingsfactoren, zoals opvoeding, sociale achtergrond of aanleg. Op deze wijze wordt het individuele karakter van de keuze eerder naar de achtergrond geschoven dan dat het de nadruk krijgt. Enerzijds wenst men een overheid die zich zo min mogelijk bemoeit met het gedrag van individuele burgers, anderzijds stelt men diezelfde overheid verantwoordelijk voor zaken die men zelf niet kan beïnvloeden of zegt niet te kunnen beïnvloeden.

De toegenomen *pluriformiteit van gedragsnormen* vormt een tweede factor.

<sup>27</sup> J.M. Verheul, 'Oneigenlijk gebruik en misbruik', *Nederlands Juristen Blad*, 8 mei 1982, 54e jaargang nr. 19, blz. 569-576.

<sup>28</sup> B. van Stolk en C. Wouters, *Vrouwen in tweestrijd tussen thuis en tehuis*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1983.

<sup>29</sup> G.M. van Asperen, Voordracht voor de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging, Amsterdam, 19 december 1984.

Toen de meeste huidige sociale-zekerheidsregelingen van kracht werden, heersten in ons land betrekkelijk uniforme opvattingen over zaken als gezinsvorming en arbeidsethos. Onder die omstandigheden kon van de burger gemakkelijker een bepaald gedrag worden verwacht dan nu. De toegenomen pluriformiteit van gedragsnormen hangt stellig samen met een groeiend individualisme, hetgeen betekent dat het individu zelf steeds vaker afweegt wat onder welke omstandigheden juist is. Daarbij laat het individu zich eerder leiden door de opvattingen van referentiegroepen dan door de samenleving in haar geheel <sup>30</sup>.

Ten slotte is er de toegenomen *complexiteit van het stelsel*, die meer keuzemogelijkheden biedt voor feitelijk gedrag. Om rekening te kunnen houden met zoveel mogelijk specifieke situaties is het stelsel steeds complexer en gedifferentieerder geworden, maar daarmee is het, voor zowel de uitvoerder als de gebruiker, ook ondoorzichtiger geworden. Steeds meer mensen krijgen gelijktijdig met diverse regelingen te maken en kunnen hun weg nog slechts vinden met een hulpverlener als gids. Anderzijds biedt de toegenomen complexiteit meer mogelijkheden tot manipulatie.

Het is niet eenvoudig vast te stellen in hoeverre misbruik, oneigenlijk gebruik en berekenend gedrag feitelijk voorkomen. Er zijn aanwijzingen dat een uitkering krachtens de ABW door velen nog altijd als een gunst wordt ervaren, en dat hierin gedurende de laatste tien jaar niet veel is veranderd. Voor velen rust op de bijstand nog altijd een zeker stigma, ook al wordt het aanvragen ervan niet zo lang mogelijk uitgesteld of wordt de bijstand over het algemeen niet eerder verlaten dan strikt noodzakelijk is <sup>31</sup>. Toch hebben veel mensen de indruk dat er nogal wat misbruik van sociale uitkeringen voorkomt. Het oordeel daarover is, ondanks zekere fluctuaties, in de periode tussen 1975 en 1981 betrekkelijk constant gebleven (zie tabel 5.9).

Tabel 5.9 De mening over het bestaan van misbruik van enkele sociale zekerheidsregelingen, 1975, 1978, 1979, 1980 en 1981 (in % van alle respondenten)

wettelijke regeling	antwoord-categorie	1975	1978	1979	1980	1981
de Ziektewet	veel misbruik		55,5	57,6	57,7	60,4
de Algemene Ouderdomswet	veel misbruik	1,6	1,1	1,1	1,5	1,6
de Algemene Bijstandswet	veel misbruik	60,0	52,6	50,2	42,9	51,5
de Werkloosheidswet	veel misbruik	76,3	70,4	74,2	68,9	70,8
de Algemene Weduwen- en Wezenwet	veel misbruik	2,3	1,5	1,7	2,4	1,7
de Wet Arbeidsongeschiktheid	veel misbruik		33,1	48,5	48,8	48,9
(aantal respondenten)		(1977)	(1015)	(1700)	(1800)	(1800)

Bron: Sociaal en cultureel planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1982*: 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 84.

Bij de interpretatie van tabel 5.9 moet men voor ogen houden dat niet het misbruik zelf, maar de perceptie ervan is gemeten. Uit onderzoek van Berghuis en Kommer is gebleken dat de opinie over misbruik vrij sterk samenhangt met hetgeen men in de eigen omgeving waarneemt of denkt waar te nemen, en niet zozeer met berichten die hierover de ronde doen via bijvoorbeeld de media <sup>32</sup>. Bij een ander opinie-onderzoek werd het aantal gevallen

<sup>30</sup> H. Geeroms en H. Wilmots, 'Belastingontduiking en -ontwijking; resultaten van een enquête'; *De Gids op Maatschappelijk gebied*; Brussel, juni 1984, 75e jaargang nr. 6-7, blz. 539-553.

<sup>31</sup> J. Terpstra, 'Consumentisme in de sociale zekerheid'; *Intermediair*, 17 februari 1984, 20e jaargang nr. 7, blz. 47-51.

<sup>32</sup> A.C. Berghuis en M.M. Kommer, *Opinies over belastingontduiking en uitkeringsmisbruik, en over maatregelen ter bestrijding daarvan*; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1984.

van misbruik door de respondenten geschat op circa 25 procent van alle gevallen waarin een uitkering wordt genoten<sup>33</sup>. Hoewel een meerderheid van de bevolking afwijzend staat tegenover misbruik, is het begrip dat men daarvoor kan opbrengen, toch betrekkelijk groot. In het onderzoek van Berghuis en Kommer werd 'misbruik' niet nader omschreven. In hun onderzoek vonden zij, al naar gelang de mate van tolerantie en begrip, vijf soorten opvattingen onder hun respondenten, die een representatieve steekproef vormden uit de gehele bevolking:

- 23 procent staat zeer afwijzend tegenover ontduiking en misbruik;
- 18 procent is iets minder afwijzend, maar kan toch weinig begrip opbrengen;
- 32 procent is afwijzend, maar kan toch ook wel begrip opbrengen;
- 15 procent is nogal tolerant tegenover ontduiking en misbruik;
- 12 procent is zeer tolerant.

De belangrijkste variabele die de houding jegens misbruik beïnvloedt, is volgens de onderzoekers 'de mate waarin men zich stelt achter het bestaande maatschappelijk bestel'. Een sterke identificatie daarmee is vooral te vinden bij ouderen (65+), en bij aanhangers van het CDA en 'klein rechts'. Jongeren (18-30 jaar), aanhangers van 'klein links' en personen zonder affiniteit met een politieke partij steunen het bestaande bestel in mindere mate. Sommigen van hen beschouwen misbruik als een vorm van persoonlijk protest.

Uit een voor dit rapport verricht onderzoek blijkt dat de tolerantie ten aanzien van berekenend gedrag, oneigenlijk gebruik en misbruik toeneemt naarmate degene die zulke vormen van gedrag ten toon spreidt een slechtere inkomenspositie heeft. Relatief veel respondenten kunnen het billijken dat mensen met een laag inkomen trachten dat inkomen op meer of minder legale wijze op te hogen tot een aanvaardbaar niveau door gebruik te maken van sociale zekerheidsregelingen. Over de vraag wat een 'aanvaardbaar' niveau is, lopen de meningen uiteen; meestal wordt het bijstandsniveau onvoldoende geacht. Tabel 5.10 geeft de belangrijkste uitkomsten weer van het onderzoek. Hieruit blijkt dat het simuleren van gescheiden huishoudens, terwijl daarvan in de werkelijkheid geen sprake is, als de minst aanvaardbare van alle in het onderzoek genoemde gedragingen kan worden beschouwd. Toch acht 14 procent van de respondenten deze handelwijze aanvaardbaar of enigszins aanvaardbaar. Opmerkelijk is voorts dat de waardering voor het illegaal bijverdienen naast een uitkering sterk afhangt van de hoogte van de bijverdiensten. Uit de cijfers in kolom (e) blijkt dat de helft van de respondenten deze handelwijze in principe aanvaardbaar of enigszins aanvaardbaar acht. Daarbij kan worden aangetekend dat respondenten die een uitkering genieten op dit punt nauwelijks anders oordelen dan de overige respondenten.

Een voorzichtige conclusie zou kunnen luiden dat berekenend gedrag en zelfs bepaalde vormen van misbruik niet massaal worden verworpen, maar dat de mate van tolerantie toch beperkt is, en onder meer afhangt van de regeling in kwestie en van de situatie waarin degene wiens gedrag men beoordeelt, verkeert. Behalve met de reeds genoemde variabelen als leeftijd en politieke voorkeur, blijken de opvattingen ook samen te hangen met de waardering van het huwelijk als instituut. Naarmate men onverschilliger tegenover het huwelijk staat, neemt vooral het begrip toe voor het ontwijken van de inkomens-toets van de partner. Uit het onderzoek is overigens gebleken dat ongehuwd samenwonenden, eenoudergezinnen en alleenstaanden toleranter staan tegenover deze vorm van berekenend gedrag dan gezinnen met kinderen. Bij een toeneming van het aantal niet-huwelijkse samenlevingsvormen is het dan ook aannemelijk dat de tolerantie voor de onderzochte vormen van berekenend gedrag eerder toe- dan afneemt. Ook het feit dat jongeren zulk gedrag meer aanvaardbaar achten dan ouderen, zou in die richting kunnen wijzen. De snelheid waarmee deze ontwikkeling zich zal voltrekken is echter moeilijk te

<sup>33</sup> G. Maassen en M. de Goede, 'Uitkeringsfraude in de publieke opinie', *Intermediair*, 25 januari 1985, 21e jaargang nr. 4, blz. 1-5.

Tabel 5.10 Oordeel over de aanvaardbaarheid van enkele gedragingen met betrekking tot sociale zekerheidsregelingen, 1984 (in % van alle ondervraagden; n=1282)

	ontwijken vermo- genstoets	ontwijken toets partnerinkomen	bijver- dienen tot f 300	bijver- dienen tot f 500	inci- denteel bijver- dienen
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
aanvaardbaar enigszins	25	7	26	13	6
aanvaardbaar	23	7	19	16	44
er tussen in	18	14	19	15	20
niet zo					
aanvaardbaar	18	30	19	25	21
onaanvaardbaar	12	40	15	28	5
geen opgave	3	3	3	3	3

Bron: WRR

- (a) Hoe oordeelt u over het gedrag van iemand die tegen de tijd dat de werkloosheidsuitkering afloopt, zoveel van zijn spaargeld opmaakt dat hij of zij direct voor bijstand in aanmerking komt?
- (b) Hoe oordeelt u over de situatie waarin mensen hun huishouden zodanig ingericht hebben, dat naar buiten toe het beeld van gescheiden huishoudens ontstaat, waardoor zij voor een uitkering in aanmerking komen of hun uitkering behouden?
- (c) Hoe oordeelt u over de situatie waarin een vrouw die een bijstandsuitkering heeft, maar ook een vaste relatie heeft, toch zelfstandig blijft wonen, omdat ze anders haar recht op uitkering verliest?
- (d) Hoe oordeelt u over de situatie waarin iemand een uitkering heeft en f 300 (resp. f 500) per maand bijverdient zonder dat op te geven?
- (e) Hoe oordeelt u over de situatie waarin iemand naast een uitkering zo nu en dan iets bijverdient zonder dat op te geven, ook al gebeurt dat niet elke maand?

bepalen. Overigens dient er met nadruk op te worden gewezen dat het hier gepresenteerde onderzoek betrekking heeft op meningen over berekend gedrag, oneigenlijk gebruik en misbruik, en dat het dus niets zegt over het feitelijk bestaan daarvan.

#### 5.4 Concluderende beschouwing

De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door een toenemende individualisering. Deze ontwikkeling is niet van de laatste decennia. Ging het eerder om de individualisering van het gezin ten opzichte van de gemeenschap, nu gaat het vooral om individualisering van het individu ten opzichte van gezin en gemeenschap. Dit uit zich in een grotere pluriformiteit, niet alleen van primaire leefvormen, maar ook van opvattingen en gedragingen. De keuzevrijheid voor het individu is in tal van opzichten groter geworden. Sommigen betreuren dit, omdat zij hierin een aantasting zien van gegroeide patronen van solidariteit of omdat men de hieruit voortvloeiende verzorging van de verzorgingstaak van de overheid negatief beoordeelt. Anderen juichen dit juist toe omdat hierdoor de mogelijkheden voor individuele ontplooiing zijn vergroot, en machtsverschillen en sociale controle zouden zijn beperkt. Het is tegen deze achtergrond dat de overheid haar beleid voor de sociale zekerheid dient te bepalen.

In de discussie omtrent de toekomst van de sociale zekerheid kunnen twee principiële verschillende posities worden onderkend. De eerste positie behelst een volledige *individualisering* van het stelsel van sociale zekerheid in juridische zin, dat wil zeggen het uitsluitend toekennen van rechten en plichten aan individuen, ongeacht hun huishoudenssituatie. Met het inkomen van de partner wordt dan op geen enkele manier rekening gehouden. Overwegingen voor individualisering zijn:

- de economische zelfstandigheid van het individu wordt hierdoor erkend en bevorderd;
- de problemen die zich nu voordoen bij de gelijke behandeling van huwe-

- lijkse en niet-huwelijkse samenlevingsvormen verdwijnen;
- als indringend ervaren inmenging in de privésfeer die zich bij de uitvoering van bijvoorbeeld de ABW nu kan voordoen, is daarmee uitgeschakeld;
- het stelsel zou volledig voldoen aan de derde richtlijn van de EG;
- het stelsel zou eenvoudiger uit te voeren en minder gevoelig voor fraude zijn dan thans.

De voorstanders van individualisering staan doorgaans een geleidelijke invoering voor, in het besef dat individuele economische zelfstandigheid met name voor de oudere generaties niet meer volledig bereikbaar is en de aanpassing van de arbeidsmarkt eveneens tijd zal kosten. Een cohortsgewijze invoering en een stapsgewijze individualisering van de regelingen ligt dan het meest voor de hand.

De tweede positie kiest voor het handhaven van *behoefte- en draagkrachtbepalingen*. De belangrijkste overwegingen waarop die keuze is gebaseerd, zijn:

- de behoefte aan individuele economische zelfstandigheid wordt zeker niet algemeen gevoeld;
- de relatieve achterstelling van de alleenstaanden, die inherent is aan een geïndividualiseerd stelsel, wordt onaanvaardbaar geacht, vooral op het niveau van het sociale minimum;
- het toekennen van individuele uitkeringsrechten die onafhankelijk zijn van het inkomen van de partner en tevens voldoende zijn om zelfstandig te kunnen bestaan (bijv. 70% van het netto minimumloon), houdt grote risico's in voor de arbeidsmarkt. Immers, meerpersoonshuishoudens hebben dan recht op uitkeringen die te zamen aanzienlijk hoger zijn dan het bestaansminimum voor hun huishouden;
- als men dit probleem zou willen oplossen door de individuele uitkeringen op een niveau van 50 procent van het netto minimumloon te brengen, maakt men het alleen wonen feitelijk onmogelijk.

De keuze tussen individualisering of toepassing van het behoefte- en draagkrachtbeginsel is hoofdzakelijk een politieke keuze. Als het streven naar individuele economische zelfstandigheid tot uitgangspunt van het beleid wordt gekozen, is een geleidelijke invoering van een volledig geïndividualiseerd stelsel van inkomensoverdrachten nodig. Als men bovenal controle- en legitimizeitsproblemen bij het beoordelen van behoefte en draagkracht wil voorkomen, is individualisering eveneens de aangewezen weg. Indien de burgers op grote schaal berekenend gedrag gaan vertonen bij de keuze van hun leefvorm, is volledige individualisering eveneens de enige begaanbare weg. Wanneer men er daarentegen van uit kan gaan dat berekenend gedrag zich slechts op beperkte schaal zal voordoen en de overheid de burgers niet doelbewust wil sturen in de richting van individuele economische zelfstandigheid, dan biedt een bepaalde mate van continuering van de toepassing van het behoefte- of draagkrachtbeginsel ook voordelen.

De traditionele rolpatronen zijn weliswaar doorbroken, maar voor zover er zich nieuwe uitkristalliseren kan bij de vormgeving van het beleid niet worden aangenomen dat een of enkele daarvan de overhand zullen krijgen. Dit houdt in dat in het stelsel van sociale zekerheid een keuze voor hetzij het individualiseringsbeginsel, hetzij het behoefte- of draagkrachtbeginsel, spanningen naar de ene dan wel de andere kant zal oproepen. Zolang de pluriformiteit van de huishoudensstructuur voortduurt, is een pasklare oplossing niet voorhanden. Gezocht zal moeten worden naar een stelsel dat zo indifferent mogelijk is voor deze spanningen.

## 6. ONTWIKKELINGEN IN DE INKOMENSVERDELING

### 6.1 Inleiding

Het bevorderen van aanvaardbaar geachte inkomensverhoudingen vormt één van de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Het inkomensbeleid is erop gericht die doelstelling te realiseren, met inachtneming van de overige doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Afwegingen tussen de verschillende doelstellingen - tussen overwegingen van rechtvaardigheid en van doelmatigheid - zijn voortdurend aan de orde. Inkomensverschillen kunnen niet uitsluitend op zich zelf worden gezien, doch moeten bijvoorbeeld ook beoordeeld worden in het licht van het functioneren van de arbeidsmarkt en het realiseren van de voor investeringen benodigde besparingen.

Ten behoeve van het inkomensbeleid zijn diverse instrumenten in het leven geroepen. Het stelsel van inkomensoverdrachten neemt hierbij een belangrijke plaats in, zowel de structuur van de prestaties als de financieringsstructuur. Wat betreft de prestaties zijn van belang de kringen van uitkeringsgerechtigden en de aanspraken. Wat betreft de financiering zijn de financieringsbronnen, de heffingsgrondslagen en de premiepercentages en -verdelingen van belang. De lopende uitgaven voor de inkomensoverdrachten worden bekostigd uit lopende inkomsten (belastingen en sociale premies).

De inkomensverdeling kan vanuit een aantal invalshoeken worden gezien<sup>1</sup>. De verdeling van het nationaal inkomen over de verschillende soorten productiefactoren wordt aangeduid als de *categoriale inkomensverdeling*. Bij de analyse van de ontwikkeling van macro-economische grootheden speelt deze categoriale verdeling een rol van betekenis, zoals blijkt in hoofdstuk 8 van dit rapport. Vervolgens is er de *sociaal-economische verdeling* van inkomens, die aangeeft hoe het nationaal inkomen verdeeld is over sociaal-economische categorieën, zoals werknemers in de marktsector, werknemers in de collectieve sector, zelfstandigen, diverse categorieën uitkeringsgerechtigden, jongeren, gepensioneerden en dergelijke. Onder de *personele inkomensverdeling* wordt verstaan de verdeling over personen of huishoudens. De belangstelling voor de inkomensverdeling van huishoudens is van recente datum en een direct gevolg van het feit dat naast het één-kostwinnerspatroon het verschijnsel van meerdere inkomens per huishouden sterk is toegenomen. Voor huishoudens zijn verschillende definities mogelijk. Zo kunnen bij hun ouders inwonende kinderen van 18 jaar en ouder als zelfstandige huishoudens worden beschouwd dan wel als behorend tot het huishouden van hun ouders.

Bij de bestudering van de inkomensverdeling worden verschillende inkomensbegrippen gehanteerd. Is men vooral genteresseerd in de wijze waarop de inkomensverdeling door overheidsoptreden wordt beïnvloed, dan is het onderscheid tussen primair, secundair en tertiair inkomen van belang. *Primair inkomen* is het inkomen dat gevormd wordt in het productieproces (inclusief door werkgevers betaalde premies voor sociale verzekeringen). *Secundair inkomen* is het primair inkomen vermeerderd met vrij besteedbare inkomensoverdrachten en verminderd met sociale verzekeringspremies en directe belastingen. *Tertiair inkomen* is secundair inkomen vermeerderd met gebonden inkomensoverdrachten en verminderd met aan goederen en diensten gebonden overdrachten aan de overheid (indirecte belastingen en eigen bijdragen). Tabel 6.1 geeft een nadere precisering.

In publikaties van het Centraal Planbureau staan de begrippen *bruto inkomen* en *(vrij) beschikbaar inkomen* centraal. Het bruto inkomen is voor

<sup>1</sup> Inkomensontwikkeling en -verdeling; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 189, nrs. 1-2, bijlage 1.

**Tabel 6.1 Samenstelling van het primair, secundair en tertiair inkomen**

---

+ 1.	winst uit bedrijf of vrij beroep exclusief verwervingskosten en afschrijvingen;
+ 2.	loon, salaris, gratificaties, provisies, tantièmes e.d. (vóór afdrachten);
+ 3.	werkgeversbijdragen in sociale verzekeringen en pensioenen;
+ 4.	overig inkomen uit winst, dividend, rente, pacht, huur, etc., exclusief verwervingskosten.
= primair inkomen	
+ 5.	ontvangen pensioenuitkeringen;
- 6.	afgedragen pensioenpremies;
+ 7.	ongebonden inkomenssupplementen in het kader van sociale voorzieningen (basisvoorzieningen onder algemene bijstandswet);
+ 8.	inkomenoverdrachten uit hoofde van sociale verzekeringen (WW, AOW, WAO, ziekengeld e.d.) en sociale voorzieningen (WWV e.d.);
+ 9.	kinderbijslag voor kinderen onder de 16 jaar (sociale verzekeringen);
- 10.	premies sociale verzekeringen, behalve de Zfw-premie;
- 11.	directe belastingen, waarbij afwezigheid verondersteld wordt van aan goederen gebonden aftrekposten, anders dan verwervingskosten;
+ 12.	ontvangen echtscheidingsuitkeringen;
- 13.	betaalde echtscheidingsuitkeringen.
= secundair inkomen	
+ 14.	geldswaarde van het voordeel verbonden aan het gebruik van gesubsidieerde of vrij verschaftte voorzieningen, waarvan uitsluiting van gebruik mogelijk is, gefinancierd met materiële overheidsuitgaven;
+ 15.	geldswaarde van het 'gebruik' van zuiver collectieve goederen;
+ 16.	belastingvoordeel van het gebruik van goederen;
+ 17.	geldswaarde van het voordeel verbonden aan de voorzieningen als onder 14 gefinancierd door de sociale verzekeringen;
- 18.	indirecte belastingen;
- 19.	geldswaarde afdrachten in natura;
- 20.	overige aan goederen gebonden ontvangsten van de overheid (schoolgeld, retributie AWBZ, premie Zfw, enz.).
= tertiair inkomen	

---

Bron: Inkomensontwikkeling en -verdeling; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 189, nrs. 1-2, blz. 98-99.

werknemers gelijk aan het primair inkomen minus de sociale werkgeverspremies. Het bruto inkomen vormt het beginpunt van de bruto-netto-berekeningen die gemaakt worden ten behoeve van het opstellen van koopkrachtoverzichten. Het beschikbaar inkomen vormt het eindpunt van die berekeningen. Het *netto inkomen* is het beschikbaar inkomen minus de kinderbijslag. Tabel 6.2 geeft het bruto-netto-traject voor werknemers weer. In de linker kolom is aangegeven hoe het belastbaar inkomen wordt bepaald. In de rechter kolom is de samenstelling van het bruto-netto-traject weergegeven.

In de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek worden weer andere inkomensbegrippen gehanteerd. Onder het *kerninkomen* wordt het voor een sociaal-economische categorie typerende inkomensbestanddeel verstaan (loon voor een werknemer, winst voor een zelfstandige, enz.). Het *gevormd inkomen* bevat alle inkomsten uit primaire bron en stemt overeen met het eerder genoemde primaire inkomen. Het *bruto totaalinkomen* omvat het gevormd inkomen vermeerderd met de ontvangen overdrachten (inclusief kinderbijslag). Het *totaalinkomen* is het bruto totaalinkomen inkomen na aftrek van sociale premies en andere afdrachten (exclusief belastingen). Het *besteedbare inkomen* is gelijk aan het totaal inkomen verminderd met de loon-, inkomsten- en vermogensbelasting.

Als bezwaar tegen de gangbare rapportages betreffende de inkomensverdeling wordt wel naar voren gebracht dat daarin de inkomensvorming in de informele sfeer in het geheel niet wordt verdisconteerd. Bij de vergelijking van de draagkracht van huishoudens die in verschillende mate aan het arbeidsproces deelnemen, zou daardoor een onjuist beeld kunnen ontstaan. Er wordt

Tabel 6.2 Vereenvoudigd overzicht van het bruto-netto-traject in koopkrachtoverzichten<sup>a)</sup>

bruto inkomen	f A	bruto inkomen	f A
af: pensioenpremie <sup>b)</sup>	X	af: premie pensioen <sup>b)</sup>	X
	—	af: premie WAO <sup>b)</sup>	X
	B	af: premie WW/wachtgeld <sup>b)</sup>	X
		af: premie ZW <sup>b)</sup>	X
af: premies loondervings- verzekering		af: premie Zfw/particuliere ziekte- kosten <sup>b)</sup>	X
WAO/WW-wachtgeld/ZW <sup>b)</sup>	X	af: premie AOW/AWW <sup>b)</sup>	X
	—	af: loon-/inkomstenbelasting <sup>b)</sup>	X
	f C		— +
			X
			—
			—
bij: premie ziektekostenverz. <sup>c)</sup> (Zfw)	X	netto-inkomen	f Y
	—		
	f D		
af: reis- en verwervingskosten	X	bij: kinderbijslag	X
	—		— +
	f E	besteedbaar (beschikbaar) inkomen	f Z
af: premie volksverzek. (AOW/AWW) <sup>b)</sup>	X		
	—		
belastbaar inkomen	f F		

Bron: Inkomensontwikkeling en -verdeling; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 189, nrs. 1-2, blz. 100.

a) betrekking hebbend op werknemers met geen andere inkomsten dan uit arbeid en geen bijzondere aftrekposten (zoals buitengewone lasten, persoonlijke verplichtingen e.d.)

b) door belastingplichtige betaald

c) door werkgever betaald

A = grondslag voor de pensioenpremieberekening

B = grondslag voor de berekening van premies loondervingsverzekeringen en ziektekostenverzekeringen

E = grondslag voor de berekening van premies volksverzekeringen

F = grondslag voor de berekening van de inkomstenbelasting (na aftrek van belastingvrije voet)

dan gesteld dat in een eenverdienershuishouden door huishoudelijke arbeid de draagkracht buiten de officiële registraties om wordt vergroot ten opzichte van tweeverdienershuishoudens waar beide partners gezamenlijk langer werken dan de standaardwerkweek. Laatstgenoemde huishoudens zouden zich doorgaans genoodzaakt zien een deel van de huishoudelijke productie uit te besteden. Een illustratie van deze benadering vormt de kritiek van Hage-naars, Homan en Van Praag op de belastingmaatregelen voor tweeverdie-ners<sup>2</sup>. Zij komen tot de conclusie dat bij een zelfde netto inkomen de draag-kracht van een eenverdienersgezin groter is dan die van een tweeverdienersgezin. Voorts wordt gesteld dat een alleenstaande werkloze jon-gere eerder tot substantiële huishoudelijke productie (zoals onderhoud van woning en duurzame consumptiegoederen) in staat zal zijn dan een alleen-stande bejaarde met een zwakke gezondheid. Naast de huishoudelijke pro-dukcie is ook eventueel zwart inkomen van invloed op de welvaartsverdeling van huishoudens.

In dit hoofdstuk worden de verschillende inkomensbegrippen door elkaar gebruikt, afhankelijk van het beschikbare en voor het doel van dit onderzoek meest geschikte cijfermateriaal. In de navolgende paragrafen wordt een aantal kerngegevens betreffende de sociaal-economische en de personele inkomens-

<sup>2</sup> A.J.M. Hage-naars, M.E. Homan, B.M.S. van Praag, 'Draagkrachtverschillen tussen huishou-dens met één respectievelijk twee kostwinners'; *Economisch Statistische Berichten*, 20 juni 1984, 69e jaargang nr. 3460, blz. 552-559.

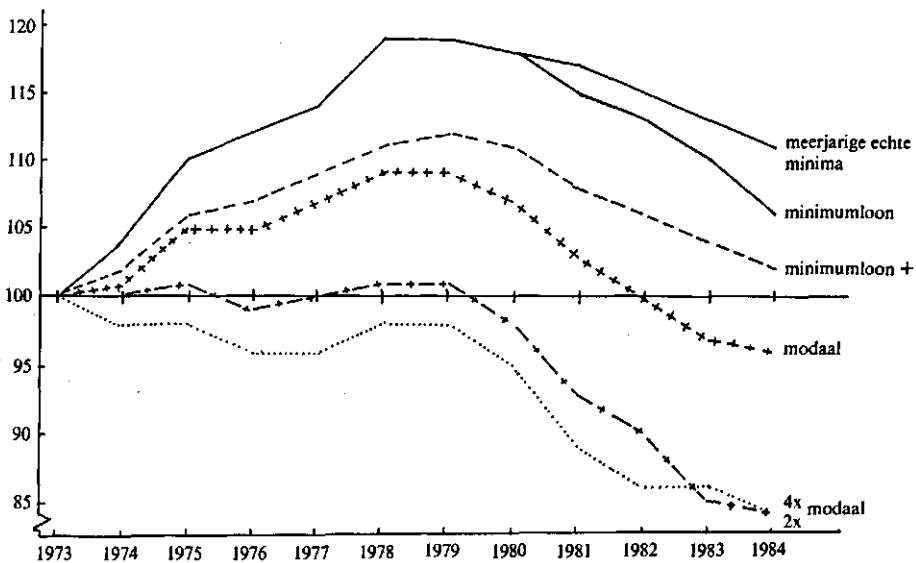


verdeling weergegeven, waarbij wordt ingegaan op de rol die het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten speelt bij de inkomensverdeling.

## 6.2 De koopkrachtontwikkeling van individuele arbeidsinkomens

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de ontwikkeling van de inkomensverdeling sinds het begin van de jaren zeventig is dat van een aanzienlijke nivellering van de beschikbare individuele arbeidsinkomens. Grafiek 6.1 toont deze ontwikkeling voor enkele belangrijke categorieën werknemers in bedrijven.

Grafiek 6.1 Ontwikkeling van het reëel vrij besteedbaar inkomen van de gehuwde werknemer in bedrijven, met niet-werkende echtgenote en twee kinderen tussen 6 en 11 jaar, exclusief incidenteel, 1973-1984 (1973=100)



Bron: Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2, blz. 12

Bij deze grafiek moet bedacht worden dat het overgrote deel van de inkomensstrekken een inkomen heeft dat groter dan of gelijk aan het minimumloon is, en kleiner dan of gelijk aan 1,5 maal modaal. De koopkrachtmutaties van andere belangrijke huishoudenstypes - ongehuwden, alleenverdieners zonder kinderen, alleenstaanden en gehuwde tweeverdieners met ieder hetzelfde bruto loon - vertonen over de periode 1973-1982 een zelfde beeld als de koopkrachtmutaties van het huishoudenstype uit grafiek 6.1<sup>3</sup>.

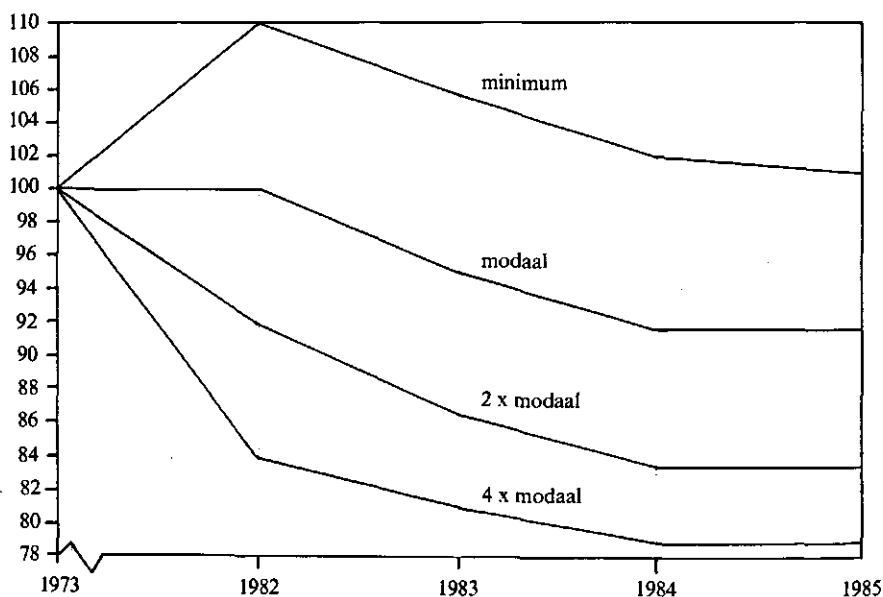
De ontwikkeling van de koopkracht van ambtenaren over de periode 1973-1985 wordt eveneens gekenmerkt door een aanzienlijke nivellering, zoals kan worden afgeleid uit grafiek 6.2. Het begrip incidenteel waarover in de grafieken 6.1 en 6.2 gesproken wordt, is een complex verschijnsel dat door diverse factoren veroorzaakt wordt<sup>4</sup>. Enerzijds gaat het hierbij om stijgingen van de loonsom per werknemer als gevolg van veranderingen in de samenstel-

<sup>3</sup> M. van Schaaik, 'Het Koopkrachtoverzicht', *Economisch Statistische Berichten*, 13 juli 1983, 68e jaargang nr. 3413, blz. 616-620.

<sup>4</sup> W. van Drimmelen en N. van Hulst, *Loonvorming en loonpolitiek in Nederland*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981.

ling van de beroepsbevolking (bijv. een hoger opleidingsniveau of een hogere gemiddelde leeftijd). Anderzijds gaat het om meer direct aan personen toe te rekenen loonstijgingen, bijvoorbeeld door winstdeling, meer overwerk, promoties en dergelijke. Hiernaast spelen nog enkele minder belangrijke factoren mee.

Grafiek 6.2 Ontwikkeling van het reëel vrij besteedbaar inkomen van de gehuwde ambtenaar met niet-werkende echtgenote en twee kinderen tussen 6 en 11 jaar, exclusief incidenteel, 1973-1985 (1973=100)



Bron: WRR op basis van gegevens verstrekt door het Centraal Planbureau

Beide grafieken maken duidelijk dat globaal gesproken in de loop van de jaren zeventig aanzienlijk is genivelleerd, zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven, terwijl het begin van de jaren tachtig gekenmerkt wordt door een stabilisatie van de verschillen in reëel vrij beschikbare inkomens. De inkomensontwikkeling van zelfstandigen in het midden- en kleinbedrijf vertoont een geheel eigen beeld. Over de periode 1980-1982 daalde het reëel vrij beschikbaar inkomen van deze categorie zelfstandigen gemiddeld met bijna 50 procent per jaar. In 1983 was er een gemiddelde verbetering van 4,5 procent voor 1984 ligt de verbetering in dezelfde orde van grootte<sup>5</sup>.

De nivellering is een gevolg van maatregelen in zowel de primaire als de secundaire sfeer; sinds het begin van de jaren zeventig zijn de volgende ontwikkelingen te noemen:

- invoeren van vloeren in de prijscompensatie;
- extra verhogingen van het wettelijk minimumloon in 1970 (0,82%), 1973 (3%), 1974 (2,5%) en 1975 (1,7%);
- de loonmaatregelen van 1974, 1976 en 1980, waarbij een initiële loonsverhoging van f45,— verplicht werd voorgeschreven (1974) c.q. de prijscompensatie werd vervangen door een verplichte toeslag in de vorm van een gelijk bedrag voor iedereen, namelijk f30,— in 1976 en f26,— in 1980;
- diverse maatregelen in de sfeer van belastingen en sociale premies: optrekking van belastingvrije voet en inkorting van schijven, gedeeltelijke inflatiecorrectie en de premievrije voet in de WAO<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2, blz. 11-14.

<sup>6</sup> Verbond van Nederlandse Ondernemingen, *Boekje over inkomens*; 's-Gravenhage, 1981.

In de laatste jaren is door de bevrozing c.q. verlaging (1984) van het minimumloon een denivellerende tendens waar te nemen.

Gedurende de afgelopen 20 jaar is de marginale druk van belastingen en sociale premies sterk toegenomen, met name voor de inkomens tussen minimum en twee keer modaal. Tabel 6.3 geeft deze ontwikkeling weer. Het niet-lineair oplopen van de marginale druk in elk van de kolommen van deze tabel heeft onder meer te maken met het bestaan van inkomensgrenzen waarboven geen sociale premies meer zijn verschuldigd.

Tabel 6.3 Marginale totale druk van directe belastingen en sociale premies voor werknemers in het bedrijfsleven, 1965-1984 (in %; bruto inkomens in gulden van 1982)

bruto inkomens 1982	1965	1970	1975	1982	1984
20.000	29,0	32,6	37,6	36,1	36,2
25.000	28,4	34,6	41,8	44,7	48,8
30.000	30,2	33,3	41,8	51,7	56,0
35.000	32,0	35,3	48,4	56,4	60,3
40.000	27,9	37,3	42,0	50,0	53,6
50.000	34,2	34,5	48,8	50,0	53,6
60.000	39,7	38,0	41,8	55,9	60,4
70.000	44,0	43,4	49,0	50,0	52,0
80.000	47,5	47,0	58,0	50,0	52,0
100.000	51,8	52,5	58,0	59,0	61,0
120.000	55,7	56,3	63,0	64,0	67,0
140.000	58,3	59,0	66,0	67,0	70,0

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 44.

In tabel 6.3 is nog geen rekening gehouden met inkomensafhankelijke regelingen en eventuele bijzondere fiscale aftrekposten. De inkomensafhankelijke regelingen hebben als kenmerk dat een hoger inkomen leidt tot lagere subsidies (bijv. individuele huursubsidie, studiekostenvergoeding, éénmalige uitkering) en tot hogere eigen bijdragen voor bepaalde voorzieningen (bijv. gezinsverzorging). Met name de lagere inkomens komen in aanmerking voor inkomensafhankelijke voorzieningen, zoals de individuele huursubsidie. De marginale druk kan als gevolg daarvan oplopen tot tegen de 100 procent. De bijzondere fiscale aftrekposten werken daarentegen juist in het voordeel van de hogere inkomens. Hoe hoger het inkomen, hoe groter het belastingvoordeel dat behaald wordt met een fiscale aftrekpost; dit is een gevolg van het progressieve tarief in de loon- en inkomstenbelasting. Een veelvuldig voorkomende bijzondere aftrekpost is de hypotheekrente. In feite is het marginale tarief van de hogere inkomens dus lager dan in de tabel is aangegeven. Veel lage inkomens worden aldus geconfronteerd met een marginale totale druk die groter is dan bij de hogere inkomens <sup>7</sup>.

De hoge marginale druk heeft tot gevolg dat bruto-inkomensverschillen voor een groot deel worden wegbelast, ook aan de onderkant van de inkomenspiramide. De modale werknemer bijvoorbeeld, verdiende in 1984 bruto f39.000. Het Centraal Planbureau becijfert het netto inkomen (inclusief vakantiegeld en kinderbijslag) op f2263,— per maand. Een vergelijkbaar gezin met een minimumloon heeft een beschikbaar inkomen van f1771,— per maand. Rekening houdend met de eenmalige uitkering voor echte minima, stijgt dat bedrag tot f1857,— per maand. Het verschil tussen het beschikbare minimum- en modale inkomen bedroeg als gevolg van de eenmalige uitkering in 1984 dus amper f100,— per week <sup>8</sup>.

<sup>7</sup> F.W. Rutten, 'De tweede fase van het herstelproces'; *Economische Statistische Berichten*, 2 januari 1985, 70e jaargang nr. 3487, blz. 4-7.

<sup>8</sup> Flip de Kam en Frans Nypels, *Afscheid van het paradijs; De herziening van de sociale zekerheid*; Amsterdam, Contact, 1984, blz. 151.

De sterke stijging van de marginale druk die zich de afgelopen twintig jaar heeft voorgedaan als gevolg van het cumulatieve effect van de stijging van de belasting- en sociale-premiedruk en de uitbreiding van de inkomensafhankelijke regelingen, heeft de laatste tijd veel aandacht gekregen in verband met de mogelijke nadelige gevolgen ervan voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Dat dit gevaar in bepaalde gevallen bestaat, is aannemelijk; een zekere relativering is evenwel op zijn plaats. In een aantal gevallen gaat het om regelingen die hoofdzakelijk van toepassing zijn op groepen die uit het oogpunt van de allocatie op de arbeidsmarkt van minder belang zijn (gezinsverzorging wordt bijvoorbeeld voor het grootste deel gebruikt door bejaarden). In andere gevallen gaat het om regelingen van beperkte duur, bijvoorbeeld studiekostenregelingen, gezinsverzorging aan gezinnen met jonge kinderen. Het is dus zeer de vraag of mensen hun gedrag op de arbeidsmarkt daardoor sterk zullen laten bepalen. Deze relativering geldt niet voor de individuele huursubsidie; het aantal verstrekte subsidies is groot (omstreeks 750.000 in 1984) en de subsidiebedragen zijn aanzienlijk. In totaal was in 1984 met de individuele huursubsidie omstreeks 1,5 miljard gulden gemoeid. Ongeveer 90 procent van de ontvangers van individuele huursubsidie heeft een gezinsinkomen tussen minimum en modaal<sup>9</sup>. Uit tabel 6.4 blijkt dat de marginale druk als gevolg van de individuele huursubsidie erg groot kan zijn.

Tabel 6.4 Mutaties van bruto en netto inkomen en individuele huursubsidie van een gehuwde werknemer, 1984

bruto jaar- inkomen	mutaties		mutaties netto inkomen, incl. huursubsidie bij een jaarhuur van:				
	bruto inkomen	netto inkomen <sup>a)</sup>	f 3600	f 4200	f 4800	f 5400	f 6000
uitgangssituatie							
26.000	3000	1400	1040	1040	980	920	860
29.000	3000	1200	600	600	540	480	420
32.000	3000	1250	(1250) <sup>b)</sup>	650	590	530	470
35.000	3000	1250	(1250)	(1250)	830	770	770
38.000	3000	1100	(1100)	(1100)	(1100)	740	680

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*, 's-Gravenhage, 1984, blz. 45a.

a) excl. individuele huursubsidie

b) tussen haken: geen individuele huursubsidie

Te zamen met de eenmalige uitkering, waarvoor ook een groot aantal huishoudens in aanmerking komt (omstreeks 650.000 in 1984, zoals kan worden afgeleid uit tabel 6.7), kan de individuele huursubsidie voor belangrijke delen van de beroepsbevolking met een laag inkomen leiden tot een marginale druk die uitstijgt boven die van de hogere inkomens.

De totale druk van de sociale premies komt tot stand door middel van een ingewikkeld patroon van premieheffing. Tabel 6.5 geeft een overzicht van de belangrijke variabelen die hierbij een rol spelen.

Concluderend kan gesteld worden dat gedurende de afgelopen tien jaar een aanzienlijke nivellering is opgetreden van de netto verdiende individuele inkomens en dat de verhoging van de druk van de belastingen en de sociale premies hierbij een rol van betekenis heeft gespeeld. In directe samenhang daarmee gaat van de inkomensafhankelijke regelingen eveneens een nivellerende invloed uit op de lagere inkomens. Daar tegenover staat dat de fiscale aftrekposten voor de hogere inkomens een denivellerende werking hebben. Voorts hebben ook beleidsmaatregelen in de primaire sfeer hun invloed doen gelden.

<sup>9</sup> Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984.

Tabel 6.5 Systematiek premieheffing sociale verzekeringen, 1 januari 1985

regeling	premiepercentage			premiegrens
	totaal	werkg.	werkn.	
AOW	11,70	—	11,70	f 63.200 per jaar
AWW	1,40	—	1,40	idem
AKW	3,95	3,95	—	idem
AAW	6,05	6,05	—	idem
AWBZ <sup>a)</sup>	4,25	4,25	—	idem
WAO <sup>b)</sup>	6,05	0,05	6,05	f 262 per dag
WW	2,55	0,25	2,30	idem
wachtgeld <sup>c)</sup>	1,00	0,50	0,50	idem
ZW <sup>c)</sup>	5,60	4,60	1,00	idem
Zfw <sup>a) d)</sup>	9,20	4,60	4,60	f 157 per dag
ongewogen totaal	51,75	24,25	27,55	

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2, blz. 71-73.

*Nederlandse Staatscourant*, Voorgenomen premiepercentages per 1 januari 1985, 12 december 1984, nr. 243.

- a) De premies voor de AWBZ en de Zfw zijn hier volledigheidshalve opgenomen, omdat ze zijn opgenomen in de cijfers uit tabel 6.4. Beide regelingen vallen evenwel buiten het bestek van dit rapport.
- b) Voor de WAO-premie geldt een franchise (1-1-1985: f 91 per dag). De premie na franchise bedraagt 16% voor de werknemer en 0,15% voor de werkgever. De in de tabel vermelde percentages betreffen het gemiddelde over het volledige inkomen tot de premiegrens.
- c) Deze premies verschillen per bedrijfsvereniging. De vermelde percentages zijn geraamde gemiddelden voor alle bedrijfsverenigingen.
- d) De loongrens voor toelating tot de verplichte ziekenfondsverzekering bedraagt f 48.100 per jaar.

### 6.3 De koopkrachtontwikkeling van sociale uitkeringen

De sociale zekerheid is in ons land in de periode na de Tweede Wereldoorlog sterk verbeterd. Zoals kan worden afgeleid uit hoofdstuk 3, zijn de meeste belangrijke wettelijke regelingen voor sociale zekerheid in de jaren vijftig en zestig tot stand gekomen. Deze uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid is in de jaren zeventig gevolgd door een sterke verbetering van de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden. De netto minimumuitkeringen zijn in deze periode opgetrokken tot het niveau van het netto minimumloon. Het wettelijk minimumloon heeft sindsdien een dubbele functie: het kan gezien worden als de minimumbeloning voor de in een volle-tijdbaan geleverde prestatie en tevens als het sociale minimum voor een gezin. Begin jaren zeventig werd de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon gekoppeld aan de gemiddelde ontwikkeling van de cao-lonen in de particuliere sector (de regelingsloonindex). Deze indexering is tot 1983 toegepast. Vanaf 1983 is de indexering achterwege gebleven en bovendien is in 1984 een korting van 3 procent doorgevoerd. De indexering van het minimumloon en de netto-netto-koppeling - van toepassing op de volksverzekeringen, de ABW en de minimumuitkeringen van de WW, de WWV en de WAO - zijn geregeld in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM) van 1979. In dezelfde wet is ook de bruto-bruto-koppeling vastgelegd van de bovenminimale uitkeringen; de Ziektewet en de Werkloosheidswet volgen de loonontwikkeling per cao, de overige bovenminimale uitkeringen volgen de gemiddelde ontwikkeling van de cao-lonen in de particuliere sector. Overigens zijn de indexaanpassingen van de minima zoals vastgelegd in de WAM, sinds de invoering ervan vrijwel nooit volledig doorgevoerd. Sinds de invoering van de WAM zijn het minimumloon en daarmee de minimumuitkeringen tot en met 1 juli 1984 met 10,9 procent gestegen. Conform de WAM had de stijging 20,2 procent moeten zijn. De bevrozing van het minimumloon en de sociale uitkeringen in 1985 zal naar verwachting

resulteren in een achterstand van 10 procent over de periode 1980-1985<sup>10</sup>. Bij de bovenminimale uitkeringen zijn sinds 1983 in de WAO belangrijke verlagingen doorgevoerd.

Het feit dat men een minimumuitkering ontvangt, betekent nog niet dat men alleen van dat inkomen moet rondkomen. AOW-gerechtigden kunnen de beschikking hebben over aanvullende pensioenen. Bovendien kunnen in een huishouden meerdere inkomens binnenkomen. Vanaf 1981 wordt aan een- of meerpersoonshuishoudens die van één minimuminkomen moeten rondkomen (de 'echte minima') jaarlijks een eenmalige uitkering verstrekt. In 1984 is daaraan nog een bijzondere toeslag voor de 'meerjarige echte minima' toegevoegd.

De ontwikkeling van de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden in vergelijking tot die van de werknemers in de particuliere sector kan worden afgeleid uit tabel 6.6.

Tabel 6.6 Ontwikkeling van de koopkracht voor een aantal inkomenscategorïeën, 1974-1984 (in %)

	1974-1979 <sup>a)</sup>	1980-1984	1974-1984 <sup>a)</sup>
<i>werknemers bedrijven</i>			
minimum +	+ 12	- 8,4	+ 2,6
modaal	+ 9	- 12,7	- 4,8
2x modaal	+ 1	- 17,2	- 16,4
4x modaal	- 1	- 15,7	- 16,5
<i>wettelijk minimumloon en sociale uitkeringen</i>			
meerjarige echte minima <sup>b)</sup>	+ 19	- 6,6	+ 11,2
wettelijk minimumloon	+ 19	- 10,6	+ 6,4
sociale minima <sup>c)</sup>	+ 24,8	- 12,3	+ 9,5
modale WAO-er	+ 18	- 20,5	- 6,2

Bron: WRR op basis van Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2, blz. 11 en nr. 5, blz. 2

a) 1973 startjaar.

b) vanaf 1981 inclusief de eenmalige uitkering aan echte minima; voordien gelijk aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon.

c) gewogen gemiddelde waarin ook de WAO is opgenomen, het sociale minimum (AOW) is in 1973 nog structureel aangepast.

Uit tabel 6.6 komt globaal het beeld naar voren dat de koopkracht van de minimuminkomens zich over de periode 1974-1984 gunstiger heeft ontwikkeld dan die van de bovenminimale inkomens. Dat geldt niet voor de bovenminimale WAO-uitkeringen; de koopkrachtverbetering van de tweede helft van de jaren zeventig is in het begin van de jaren tachtig weer geheel teniet gedaan.

Het aantal huishoudens dat van één minimuminkomen moet rondkomen, kan worden afgeleid uit tabel 6.7.

Sinds 1982 vindt ambtshalve toekenning van de eenmalige uitkering plaats aan personen met een uitkering krachtens de ABW of RWW. De relatief sterke stijging in 1982 ten opzichte van 1981 valt hierdoor deels te verklaren. In 1984 ontving ongeveer één op de tien huishoudens een eenmalige uitkering; in 1981 was dat nog één op twintig. De 'echte minima' bestaan voor het overgrote deel uit uitkeringsgerechtigden. Van de personen met een ABW-uitkering ontvangt 90 procent een eenmalige uitkering. De helft van de eenoudergezinnen komt voor een eenmalige uitkering in aanmerking. Naar huishoudentype bezien, bestaan de 'echte minima' voor ongeveer de helft uit alleenstaanden, voor bijna een derde uit echtparen en samenwonenden en voor een vijfde uit eenoudergezinnen. Van de 350.000 echte minima in 1983 ontving ruim de helft de uitkering voor de derde achtereenvolgende keer<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 611, nr. 5.

<sup>11</sup> J.P. Kleijn, 'Huishoudens met een eenmalige uitkering'; *Economisch Statistische Berichten*, 31 oktober 1984, 69e jaargang nr. 3479, blz. 1016-1021.

Tabel 6.7. Volume 'echte minima', 1981-1984 (in duizendtallen)<sup>a)</sup>

	1981	1982	1983	1984 <sup>b)</sup>	
alleenstaanden	138	239	292	326	
van wie meerjarig éénoudergezinnen	0	97	164	228	
van wie meerjarig volledige gezinnen	78	86	100	112	
van wie meerjarig	0	60	69	78	
totaal	96	143	176	196	
van wie meerjarig	0	67	98	137	
totaal	312	468	568	634	
van wie meerjarig	0	224	331	443	

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2, blz. 28-29

a) exclusief zelfstandigen; in 1982 is aan ruim 64.000 zelfstandigen een koopkrachttoeslag verstrekt

b) raming

Bij de tot nu toe in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers over de koopkrachtontwikkeling kunnen verschillende kanttekeningen geplaatst worden. Werkenden ontvangen doorgaans incidentele loonsverhogingen; uitkeringsgerechtigden kunnen daarop geen aanspraak maken. Deze incidentele componenten blijven in het koopkrachtoverzicht buiten beschouwing. Voorts is geen rekening gehouden met de effecten van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen (individuele huursubsidie, gezinsverzorging, reductieregelingen in het vrijwillige en bejaardenziekenfonds, studietoelagen). Evenmin is dit het geval met de belastingfaciliteiten (hypotheekrente en diverse overige fiscale aftrekposten); hierop is in paragraaf 6.2 reeds ingegaan. De ontwikkeling van de reële koopkracht wordt bepaald door de nominale koopkracht te corrigeren voor de inflatie. Voor deze correctie wordt gewerkt met een uniform prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Het consumptiepakket van bijvoorbeeld een alleenstaande bejaarde verschilt evenwel aanzienlijk van dat van een gezin met jonge kinderen. Correctie met gedifferentieerde indexcijfers zou tot andere uitkomsten leiden<sup>12</sup>. Ten slotte geldt dat in veel huishoudens meer dan één inkomen binnenkomt, waardoor de koopkracht van individuele arbeidsinkomens en uitkeringen onvoldoende inzicht geeft in de koopkracht van huishoudens. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

#### 6.4 De koopkrachtontwikkeling van huishoudens

De meest recente gegevens over de inkomensverdeling van huishoudens hebben betrekking op 1981, 1982 en 1983<sup>13</sup>. Het gemiddeld aantal inkomens per huishouden bedroeg in 1982 1,6. De frequentie van verschillende huishoudentypen, hun inkomenspositie en het aantal inkomens waarover zij beschikken, kunnen worden afgeleid uit tabel 6.8.

<sup>12</sup> T.K. Hübner, 'Enige gegevens over minimale en modale inkomens'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 januari 1984, 69e jaargang nr. 3438, blz. 28-30.

<sup>13</sup> Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de volgende publikaties:

Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2 en 5.  
Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1 en 2.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en culturele verkenningen 1985*; Rijswijk, 1984.  
*Berekend beleid* door Hans van Fulpen, Floor van Herwaarden, Evelien Hooijmans e.a.; Sociale en Culturele Studies nr. 5, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.  
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Koopkrachtontwikkelingen 1977-1983*; Statistisch katern nr. 4, Voorburg, 1985.

**Tabel 6.8** Inkomenspositie van huishoudens naar gemiddeld inkomen, 1982

huishoudenstype	aantal huishoudens met inkomen		gemiddeld aantal personen met inkomen per huishouden	besteedbaar inkomen		
	absoluut (x 1000)	in % van het totaal		absoluut (x f 1000)	in % van het totaal	stijging t.o.v. 1981 (in %)
eenpersoonshuishoudens	1 002	21,0	1	21,1	58,1	2,3
meerpersoonshuishoudens	3 777	79,0	1,8	40,3	111,1	2,5
niet-gezinshuishoudens	226	4,7	1,9	38,6	106,4	4,2
eengezinshuishoudens <sup>a)</sup>	3 333	69,8	1,7	39,6	109,2	2,4
echtparen zonder kinderen	1 063	22,2	1,4	35,0	96,6	3,7
echtparen met kinderen	2 024	42,3	1,9	42,6	117,4	2,0
1 kind	639	13,4	1,8	40,1	110,5	3,0
2 kinderen	941	19,7	1,8	41,4	114,3	3,4
3 of meer kinderen	444	9,3	2,2	48,5	133,9	-0,5
eenoudergezinnen	245	5,2	1,8	34,6	95,5	1,3
overige huishoudens <sup>b)</sup>	217	4,5	2,5	52,9	146,0	2,3
<b>totaal</b>	<b>4 779</b>	<b>100</b>	<b>1,6</b>	<b>36,2</b>	<b>100</b>	<b>2,2</b>

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch bulletin nr 52*; 20 december 1984, blz. 3

a) zonder ander(en)

b) omvat eengezinshuishoudens met ander(en) en meergezinshuishoudens

Het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van thuiswonende kinderen met een eigen inkomen, is groter dan het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van werkende gehuwde vrouwen. Van de jongeren tot en met 20 jaar woont een opvallend groot aantal bij de ouders thuis. Het voeren van een eigen huishouding komt pas vanaf 21 jaar op grote schaal voor (zie tabel 6.9).

**Tabel 6.9** Inkomenspositie en woonsituatie van jongeren, 1979 (in % van alle jongeren van de desbetreffende leeftijdsgroep)

	bij ouders	inwonend	eigen huishouding	totaal
<i>inkomenspositie en woonsituatie jongeren 16-18 jaar</i>				
geen eigen inkomen	55	—	—	56
wel eigen inkomen	43	—	—	44
— arbeid	39	—	—	40
— overig	4	—	—	4
<b>totaal</b>	<b>98</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>100</b>
<i>inkomenspositie en woonsituatie jongeren 19-20 jaar</i>				
geen eigen inkomen	14	2	—	16
wel eigen inkomen	65	10	9	84
— arbeid	56	7	6	69
— overig	9	3	3	15
<b>totaal</b>	<b>79</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
<i>inkomenspositie en woonsituatie jongeren 21-22 jaar</i>				
geen eigen inkomen	6	—	2	8
wel eigen inkomen	48	11	33	92
— arbeid	42	7	22	71
— overig	6	4	11	21
<b>totaal</b>	<b>54</b>	<b>11</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Bron: Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nr. 5, blz. 8



Het gemiddelde inkomensniveau van verdienende kinderen is hoger dan dat van werkende gehuwde vrouwen. De arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen vertoont een sterke stijging. In 1960 nam 7,4 procent van de gehuwde vrouwen deel aan betaalde arbeid, in 1983 36 procent. Vooral het deelnemingspercentage onder de 30 jaar ligt hoog; voor 20- tot en met 24-jarigen 64 procent, voor 25- tot en met 29-jarigen 44 procent. Afgemeten aan het totale aantal huishoudingen van circa 4,8 miljoen (zie tabel 6.8) maken de alleenstaanden ongeveer 20 procent uit, de tweeverdieners 30 procent en de eenverdienersechtparen 40 procent. De overige 10 procent bestaat onder meer uit eenoudergezinnen en ongehuwd samenwonenden. Het gemiddelde besteedbaar inkomen van echtparen waarvan beide partners werken, bedroeg in 1981 omstreeks f41.000; dat is ruim f9.000 méér dan het gemiddelde inkomen van de eenverdienersechtparen. Gemiddeld draagt de werkende gehuwde vrouw ongeveer 25 procent bij aan het gezinsinkomen. Overigens vertoont het patroon van inkomensinbreng van de partners bij echtparen een zeer gedifferentieerd beeld, zoals blijkt uit tabel 6.10.

**Tabel 6.10** Echtparen met twee inkomens, per klasse van het besteedbaar inkomen van de vrouw, naar klasse van het besteedbaar inkomen van de man, 1980 (in % van het totaal =900.000 echtparen)

bestedbaar inkomen man (in guldens)	bestedbaar inkomen vrouw (in guldens)						totaal
	4000	4 tot 8000	8 tot 12 000	12 tot 16 000	16 tot 20 000	20 000 of meer	
20 000	1,1	0,7	1	1,2	1,7	1,2	7
20 tot 24 000	3,3	2,6	2,4	2,6	3,8	1,7	16,2
24 tot 28 000	7	5,1	3,9	2,8	3,3	1,9	23,9
28 tot 32 000	6,7	4,3	3,9	1,8	1,7	1,7	20
32 tot 36 000	4	2,8	1,9	1,3	1,1	1	12
36 tot 40 000	2,4	1,7	1,6	0,7	0,8	0,9	8
40 000 of meer	3,3	2,3	2,6	1,7	1	1,9	12,9
<b>Totaal</b>	<b>27,8</b>	<b>19,5</b>	<b>17,3</b>	<b>12,0</b>	<b>13,3</b>	<b>10,1</b>	<b>100</b>

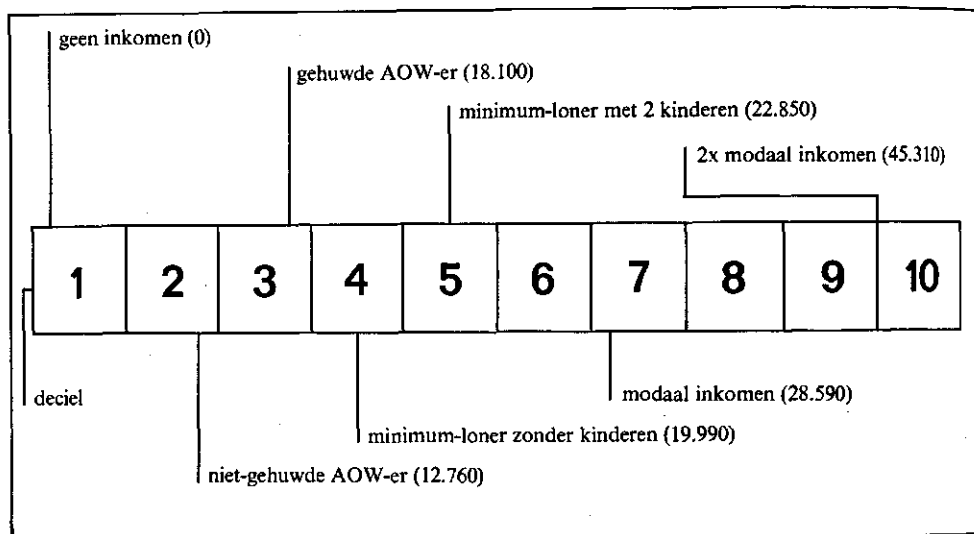
Bron: Inkomensbeleid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 611, nrs. 1-2, blz. 54

Meer dan een kwart van de gehuwde vrouwen brengt minder dan een kwart van het minimumloon in. Ruim driekwart heeft een inkomen dat het minimumloon niet te boven gaat. Daarbij moet overigens bedacht worden dat veel gehuwde vrouwen in deeltijd werken.

Omdat koopkrachtoverzichten, zoals opgenomen in de paragrafen 6.2 en 6.3, onvoldoende inzicht geven in de inkomenspositie van huishoudens, is de behoefte ontstaan aan een instrument waarmee de inkomensverdeling van huishoudens kan worden gemeten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben hieraan de laatste jaren veel aandacht besteed. Het SCP heeft hiervoor een micromodel-simulatiemethode ontwikkeld waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens die afkomstig zijn uit representatieve enquêtes. Uit de berekeningen van het SCP komt naar voren dat in de inkomensverdeling van huishoudens sinds 1977 geen sprake meer is van nivellering. De factoren die daaraan ten grondslag liggen zijn tweërlei: het toegenomen aantal huishoudens dat is aangewezen op een sociale uitkering en het toegenomen aantal tweeverdieners. Figuur 6.3 brengt de inkomenspositie van een aantal huishoudentypen in beeld.

Het eerste deciel betreft hoofdzakelijk thuiswonende studerende kinderen tot 18 jaar. In het tweede deciel treffen we hoofdzakelijk de alleenstaande bejaarden en de alleenstaanden met een bijstandsuitkering aan. Het derde en vierde deciel worden grotendeels gevuld door gehuwde bejaarden die naast hun AOW nauwelijks andere inkomsten hebben. De huishoudens zonder kin-

Figuur 6.3 Positie van enkele huishoudentypen in de secundaire inkomensverdeling, 1981



Bron: *Berekend beleid*; door Hans van Fulpen, Floor van Herwaarden, Evelien Hooijmans, e.a., Sociale en Culturele Studies nr. 5, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 99

deren die van één minimumloon moeten rondkomen zijn geconcentreerd in het midden van het vierde deciel. De minimumloner met twee kinderen zit in het vijfde deciel; het verschil met de minimumloner zonder kinderen is geheel toe te schrijven aan de kinderbijslag. Het modale loon (alleenverdienersgezin met twee kinderen tussen 6- en 11 jaar) ligt iets voorbij de grens tussen het zesde en zevende deciel. Eenoudergezinnen vormen 2,5 procent van alle huishoudens; deze huishoudens zijn geconcentreerd rond het sociaal minimum: ruim 8 procent van de huishoudens uit het vierde deciel behoort tot de eenoudergezinnen. In de hoogste twee decielen overheersen de huishoudens met twee inkomens: 55 procent van de huishoudens in het negende deciel en 68 procent van de huishoudens in het tiende deciel. Tabel 6.11 geeft een overzicht van de secundaire inkomensverdeling naar huishoudentypen in 1981.

Tabel 6.11 Secundaire inkomensverdeling naar huishoudentype, 1981 (in % van alle huishoudens per inkomensdeciel)

type huishouden	decielen secundair inkomen										
	to- taal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 volw. 0 kind 0 verdiener	6	56	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1 volw. 0 kind 1 verdiener	37	39	93	74	50	46	31	18	12	7	5
1 volw. 1-2 kind 1 verdiener	2	1	2	3	8	3	2	2	1	1	0
1 volw. 3 kind 1 verdiener	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2 volw. 0 kind 1 verdiener	15	2	3	17	31	26	22	18	13	11	10
2 volw. 1-2 kind 1 verdiener	16	2	1	3	7	18	32	37	31	19	13
2 volw. 3 kind 1 verdiener	4	0	1	1	1	2	5	10	9	8	5
2 volw. 0 kind 2 verdieners	11	0	1	1	2	3	5	8	18	33	38
2 volw. 1-2 kind 2 verdieners	7	0	0	0	0	1	3	6	13	19	24
2 volw. 3 kind 2 verdieners	1	0	0	0	0	0	0	1	2	3	6
alle huishoudens	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: *Berekend beleid*; door Hans van Fulpen, Floor van Herwaarden, Evelien Hooijmans e.a., Sociale en Culturele Studies nr. 5, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 100

Het CBS heeft door middel van panelonderzoek en een simulatiemethode de koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen onderzocht. Bij de eerste methode is het inkomen van een panel individuen in achtereenvolgende jaren waargenomen. Hierbij is het totale inkomen van het huishouden toegekeerd aan de individuele leden daarvan. De tweede methode simuleert de veranderingen van het belasting-en premiestelsel en loonwijzigingen op het bestand van waargenomen individuele inkomensgegevens van één jaar. Uit de resultaten blijkt onder meer dat de spreiding van de koopkrachtmutaties volgens de eerste methode ongeveer vijf maal zo groot is als die volgens de tweede methode: de feitelijke koopkrachtmutaties vertonen een veel heterogener beeld dan de simulaties suggereren. De oorzaak kan gevonden worden in de veranderingen van de sociaal-economische situatie en van de huishoudenssamenstelling, die niet in de simulaties worden meegenomen.

## 6.5 De problematiek van het sociale minimum

De koppeling van de laagste sociale uitkeringen aan het netto minimumloon heeft ertoe geleid dat de koopkrachtdaling van het minimumloon, zoals die vanaf 1980 heeft plaatsgevonden, aan de uitkeringsgerechtigden is doorgegeven. De vaststelling van het sociale minimum voor gehuwden, eenoudergezinnen, alleenstaanden en voordeurdelers op respectievelijk 100, 90, 70 en 60 procent van het netto minimumloon is bedoeld om de welvaartsontwikkeling van de lonen te volgen. Deze methode kent echter een nadeel: zij biedt geen maatstaf aan de hand waarvan vastgesteld kan worden of de minimumuitkeringen toereikend zijn voor de noodzakelijk geachte kosten van het bestaan. De verlagingen van de laatste jaren zijn er mede oorzaak van dat de discussie rond de hoogte van de sociale minima en de wijze waarop ze bepaald zouden moeten worden, is verhevigd. De belangrijkste conclusie die uit dit debat naar voren komt, is dat er weinig overeenstemming bestaat over de hoogte van een 'redelijk' bestaansminimum. Alternatieven die aangereikt worden om het bestaansminimum vast te stellen, zijn de budgetmethode en de empirisch-subjectieve methode. Enkele karakteristieken komen hier aan de orde<sup>14</sup>.

Bij de budgetmethode wordt een pakket goederen en diensten gedefinieerd dat minimaal noodzakelijk is om een bestaansminimum te verwezenlijken. De moeilijkheid van deze methode ligt bij de keuze van de goederen en diensten die in het pakket moeten worden opgenomen; de inhoud zal sterk afhankelijk zijn van de normen van de samenstellers. Voorts heeft een studie naar budgetonderzoeken uitgewezen dat de samenstelling van de gewenste goederen- en dienstenpakketten, in samenhang met het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, een verschuiving in de tijd vertoont. Dit betekent dat bij een dalend welvaartsniveau het minimumbudget zal inkrimpen, zodat ook bij deze methode een benedenwaartse aanpassing van het sociale minimum noodzakelijk is.

De empirisch-subjectieve methode berust op de gedachte dat de betrokkenen zelf het beste weten wat hun bestaansminimum is. Daarom kiest men voor een enquête onder huishoudens, waarbij de vraag gesteld wordt welk netto inkomen door de geïnterviewde als minimaal beschouwd wordt. Uit de enquête blijkt dat de hoogte van het op dat moment genoten inkomen van de ondervraagde een positief verband vertoont met de hoogte van het minimaal noodzakelijk geachte inkomen. Het zal maatschappelijk gezien echter niet acceptabel zijn om ruimte te geven aan een gedifferentieerd bestaansminimum afhankelijk van subjectief ervaren behoeften; het ligt dan voor de hand om het bestaansminimum van een gemiddelde of modale referentiegroep als richtsnoer te gebruiken.

Deze korte beschouwing over beide methoden geeft aan dat het moeilijk is, een absolute grens aan te geven voor het bestaansminimum, en dat dit der-

<sup>14</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Ontwikkelingen betreffende plaats, functie en inhoud van de Algemene Bijstandswet*; 's-Gravenhage, 1984.  
A. Kapteyn, *Bestaanszekerheid*; in: G.M.J. Veldkamp, G.M. van Veldhoven, A. Kapteyn, *Paradoxen in de sociale zekerheid*; Deventer, Kluwer, 1984, blz. 49-66.

halve een relatief begrip is. Een en ander houdt in dat de vaststelling van het niveau van de sociale minima in hoge mate een politieke keuze is. Desalniettemin kan zowel de budgetmethode als de empirisch-subjectieve methode het inzicht verdiepen in de basisbehoeften en aldus als hulpmiddel dienen bij de beleidskeuzen ten aanzien van het niveau van de sociale minima.

Een tweede punt betreft de ontwikkeling van het minimumniveau. De hierboven geschetste alternatieve methoden laten zien dat er een zeker verband bestaat tussen het inkomen per capita en het behoeftenpatroon. De huidige methode gaat uit van een koppeling tussen minimumloon en sociaal minimum. Deze kwam tot stand in een tijd waarin de verwachting bestond dat volledige werkgelegenheid min of meer permanent zou blijven voortduren. Die verwachting is achterhaald. Langdurige werkloosheid van grote omvang kan zich structureel voordoen. Zoals door tabel 6.12 wordt geïllustreerd, kan de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking dan achterblijven bij de ontwikkeling van de arbeidsinkomens.

Tabel 6.12 Ontwikkeling van de lonen in het particuliere bedrijf, het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking en het minimumloon, 1972-1983 (1972=100)

jaar	lonen particulier bedrijf	nationaal inkomen per hoofd van de bevolking	minimumloon inclusief vakantiegeld
1972	100	100	100
1973	112	114	115
1974	128	127	134
1975	144	137	157
1976	157	157	176
1977	169	169	188
1978	180	181	205
1979	190	190	214
1980	198	200	223
1981	206	206	231
1982	221	214	244
1983	228 <sup>a)</sup>	216	249

Bron: J.M. Bösecke, 'Indexering en ont koppeling'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1983, 38e jaargang nr. 5, blz. 324.

a) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch zakboek*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

Indien men echter het welvaartspeil van de sociale minima wil afstemmen op de ontwikkeling van het algemene welvaartsniveau, en de loonkoppeling als baken niet voldoet, dan leidt dit tot de conclusie dat het beter is om de ontwikkeling van de sociale minima te koppelen aan de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking.

## 6.6 Concluderende beschouwing

De relatieve koopkracht van de minimumuitkeringen is sinds de totstandkoming van het stelsel van sociale zekerheid aanzienlijk verbeterd. Mede als gevolg van het optrekken van het niveau van de minimumuitkeringen zijn de inkomensverschillen aan de voet aanzienlijk *genivelleerd*. In 1982 verdiende 90 procent van de werknemers in de bedrijven (excl. landbouw) een inkomen tussen het minimumloon voor volwassenen en tweemaal modaal. De bruto-inkomensverhouding tussen minimum en tweemaal modaal bedroeg toen 1:2,8, de netto-inkomensverhouding 1:1,9. Tussen minimum en modaal bevond zich in 1982 32 procent van de werknemers in bedrijven. De bruto-inkomensverhouding bedroeg 1:1,4, de netto-inkomensverhouding 1:1,2<sup>15</sup>. Het feit dat bruto-inkomensverschillen voor een groot deel worden wegbelast, komt tot

<sup>15</sup> Inkomensontwikkeling- en verdeling, op. cit., blz. 17.

uiting in de hoge marginale druk van belastingen en sociale premies. Inkomens van even boven het minimum tot ruim tweemaal modaal (bijna 90% van de werknemers in bedrijven) werden in 1982 geconfronteerd met een vrijwel identieke marginale druk van omstreeks 50 procent.

De veel gebruikte koopkrachtoverzichten bieden weliswaar een goed inzicht in de ontwikkeling van belangrijke inkomensbestanddelen, maar zijn ook aan beperkingen onderhevig. Werkenden ontvangen doorgaans incidentele loonsverhogingen; uitkeringsgerechtigden kunnen daarop geen aanspraak maken. Voorts is geen rekening gehouden met de effecten van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk bij de lage inkomens kan daardoor oplopen tot een percentage dat hoger is dan bij de hogere inkomens. Evenmin is rekening gehouden met de fiscale aftrekposten. Als bezwaar tegen de koopkrachtoverzichten kan voorts worden ingebracht dat de inkomensvorming in de informele sfeer in het geheel niet wordt verdisconteerd. Hierdoor zouden de huishoudens waar de beide partners gezamenlijk aanzienlijk langer werken dan de standaardwerkweek, een welvaartsverlies leiden ten opzichte van de eenverdienershuishoudens. Ten slotte geldt dat in veel huishoudens meer dan één inkomen binnenkomt, waardoor de koopkracht van individuele arbeidsinkomens en uitkeringen onvoldoende inzicht geeft in de koopkracht van (de leden van) huishoudens.

Enkele gegevens betreffende de inkomensverdeling van huishoudens in 1982 zijn gepresenteerd in tabel 6.8. In de meerpersoonshuishoudens blijkt gemiddeld 1,8 persoon een inkomen in te brengen. Echtparen zonder kinderen beschikken gemiddeld over 1,4 inkomen; echtparen met kinderen gemiddeld over 1,9 inkomen.

Het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van thuiswonende kinderen met een eigen inkomen is groter dan het aantal tweede inkomens dat afkomstig is van werkende gehuwde vrouwen (peildatum: 1981). Het gemiddelde inkomensniveau van verdienende kinderen is hoger dan dat van werkende gehuwde vrouwen. Van de jongeren woont een opvallend groot aantal nog bij de ouders thuis: van de 16- tot en met 18-jarigen 98 procent, van de 19- en 20-jarigen 79 procent (peildatum: 1979). Het voeren van een eigen huishouding komt pas vanaf de 21-jarige leeftijd op grote schaal voor. De arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouwen vertoont een sterke stijging. In 1960 verrichtte 7,4 procent van de gehuwde vrouwen betaalde arbeid, in 1983 36 procent. Vooral beneden de 30-jarige leeftijd ligt het deelnemingspercentage hoog. Meer dan een kwart van de gehuwde vrouwen brengt minder dan een kwart van het minimumloon in. Ruim driekwart heeft een inkomen dat het minimumloon niet te boven gaat. Daarbij moet overigens bedacht worden dat veel gehuwde vrouwen in deeltijd werken. Gemiddeld draagt de werkende gehuwde vrouw ongeveer 25 procent bij aan het gezinsinkomen.

Het totaal aantal huishoudens dat moet rondkomen van één minimuminkomen wordt voor 1984 geraamd op 650.000. Deze 'echte minima' bestaan voor het overgrote deel uit uitkeringsgerechtigden, vooral langdurig werklozen, eenoudergezinnen en alleenstaande bejaarden.

Omdat koopkrachtoverzichten onvoldoende inzicht geven in de inkomenspositie van huishoudens, is de behoefte ontstaan aan een instrument waarmee de inkomensverdeling van huishoudens nauwkeuriger kan worden gemeten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben methoden hiervoor ontwikkeld. Uit berekeningen van het SCP komt naar voren dat wat betreft de inkomensverdeling van huishoudens de nivellering reeds in 1977 tot stilstand is gekomen. De daaraan ten grondslag liggende factoren zijn hoofzakelijk het toenemend aantal huishoudens dat is aangewezen op een sociale uitkering enerzijds en het toenemend aantal tweeverdieners anderzijds. Het CBS laat in een studie zien dat sociaal-economische en demografische factoren veel meer invloed hebben op de inkomensverdeling dan de veranderingen in de lonen en de belasting- en premiedruk die weergegeven worden door de standaardkoopkrachtoverzichten.

Ondanks het hoge relatieve niveau van de minimumuitkeringen bestaat allerminst eensgezindheid over de vraag of deze toereikend zijn voor de nood-

zakelijke kosten van bestaan. Onder invloed van de kortingen die de laatste tijd zijn doorgevoerd, is de discussie hierover in alle hevigheid opgelaaid. De conclusie die hieruit kan worden getrokken, is dat *het sociale minimum een relatief minimum* is, dat op basis van politieke afwegingen moet worden vastgesteld. Verschillende rechtvaardigheidsoverwegingen moeten hierbij tegen elkaar worden afgewogen. In dit verband zij herinnerd aan de in hoofdstuk 5 besproken pro's en contra's van differentiatie van uitkeringen afhankelijk van de samenstelling van de leefeenheid. Voorts moeten in de afweging doelmatigheidsoverwegingen worden betrokken, bijvoorbeeld met het oog op het functioneren van de arbeidsmarkt. De koppeling van de ontwikkeling van de uitkeringen aan die van de cao-lonen in het bedrijfsleven vormt hier een knelpunt. Bij omvangrijke werkloosheid van lange duur kan de welvaartsontwikkeling achterblijven bij de ontwikkeling van de lonen. Dit leidt tot de conclusie dat het beter is om de ontwikkeling van de sociale minima beleidsmatig te koppelen aan de ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking.

## 7. KNELPUNTEN OP DE ARBEIDSMARKT

### 7.1 Inleiding

Het stelsel van inkomensoverdrachten heeft onmiskenbaar invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt. Het onderzoek hiernaar is echter niet eenvoudig, omdat meerdere factoren tegelijkertijd de veranderingen op de arbeidsmarkt bepalen. De snelle technische ontwikkeling, de herstructurering van de economie en de verschuivingen in de arbeidsparticipatie van vrouwen, zijn niet minder belangrijk in dit verband. Het blijkt moeilijk de invloed van elk van deze factoren te isoleren. Wijzingen in de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt komen tot stand in een simultaan proces, waarin oorzaak en gevolg moeilijk zijn te scheiden.

Het stelsel beïnvloedt het arbeidsaanbod door uitkeringen te garanderen aan hen die door medische, sociale of economische omstandigheden niet aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, alsook aan diegenen van wie arbeidsparticipatie niet wordt verlangd op grond van ouderdom of verzuim. Door de introductie van de AOW in de jaren vijftig kon de relatieve omvang van de potentiële beroepsbevolking afnemen. Mede door de aanzienlijke optrekking van het uitkeringsniveau in de jaren zeventig is de participatiegraad van personen ouder dan 65 jaar verwaarloosbaar geworden. De AWW-uitkeringen komen voornamelijk ten goede aan vrouwen in de leeftijdscategorie van 50-65 jaar, de groep met de laagste arbeidsparticipatiegraad. Voor de volksverzekeringen AOW en AWW geldt dat het uitdrukkelijk de bedoeling is om de betrokkenen te vrijwaren van de noodzaak om aan betaalde arbeid deel te nemen. Voor zover een vermindering van het arbeidsaanbod daarvan het gevolg is, wordt deze vermindering ook beoogd. Deze regelingen blijven hier verder buiten beschouwing. De loondervingsverzekeringen en de algemene bijstand zijn gericht op personen die wel tot de potentiële beroepsbevolking behoren, maar door omstandigheden geen betaalde arbeid kunnen verrichten. Hier doet zich een marge voor van mogelijk niet beoogde en minder gewenste effecten voor het arbeidsaanbod. Hierop zal de aandacht gericht zijn in de volgende paragraaf. Daarnaast wordt eveneens aandacht besteed aan de gevolgen voor het arbeidsaanbodgedrag van institutionele omgevingsvariabelen als de Wet op het Minimumloon en het begrip passende arbeid.

Het stelsel van inkomensoverdrachten heeft evenzeer invloed op de vraag naar arbeid. De uitkeringen kunnen een stabiliserend effect hebben op het macro-bestedingsniveau en daarmee op de vraag naar arbeid. Naast de totale omvang van de uitkeringen heeft ook de financieringsstructuur effecten voor de vraag naar arbeid, omdat er een opwaartse druk van uitgaat op de arbeidskosten. Zoals in het historisch overzicht in hoofdstuk 3 reeds is toegelicht, heeft bij de financiering van het stelsel eenzijdig de nadruk gelegen op premieheffing op de loonsom, via werknemers- of werkgeverspremies. Met uitzondering van de periode van het midden van de jaren zeventig tot het begin van de jaren tachtig, is de bijdrage aan de bekostiging van het stelsel uit de algemene middelen erg beperkt geweest. De opwaartse druk op de prijs van de factor arbeid heeft langs twee wegen een negatieve invloed op de vraag naar arbeid, omdat hierdoor òn substitutie van arbeid door kapitaal òn substitutie van formele door informele produktie wordt uitgelokt. Gedurende een reeks van jaren lijkt een zich zelf versterkend proces te zijn opgetreden, waarbij de steeds hoger wordende financieringslasten van het stelsel hebben geleid tot de uitstoot van formele arbeid, met als gevolg nog hogere lasten enzovoort. Aan de substitutie van arbeid door kapitaal en aan enkele alternatieve financieringsstructuren wordt nader aandacht geschonken in paragraaf 7.3.

Een complex van factoren, dat voor een deel zijn oorzaak vindt in het sociale zekerheidsstelsel, draagt ertoe bij dat het aantrekkelijk kan zijn om

arbeid aan te bieden buiten de formele arbeidsmarkt en dat vraaguitval optreedt op de formele markten voor relatief duur geworden arbeidsintensieve producten en diensten. In paragraaf 7.4 over de informele arbeidsmarkt worden de gevolgen onderzocht die het stelsel van inkomensoverdrachten heeft voor de toeneming van informele productie.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: versnelde doorvoering van arbeidsduurverkorting, snelle groei van arbeid in deeltijd en tendensen tot flexibilisering van de inzetbaarheid van arbeid. Deze drie ontwikkelingen doen reeds hun invloed gelden op de loonstructuur en de inkomensverhoudingen. De mogelijke gevolgen voor de inhoud en de vorm van het stelsel van inkomensoverdrachten worden aangegeven in paragraaf 7.5.

## 7.2 Het aanbod van arbeid

### 7.2.1 Theorie en empirische toetsing

De neo-klassieke theorie van het consumentengedrag is het enige theoretische kader waarbinnen de relatie tussen sociale-zekerheidsuitkeringen en arbeidsaanbodgedrag expliciet wordt bestudeerd. Deze theorie analyseert het proces van nutsoptimalisatie van (potentiële) aanbieders van arbeidsdiensten, die kiezen tussen werk (met arbeidsinkomen) en vrije tijd (met uitkeringsinkomen). Het is een benadering die haar politieke vertaling vindt in de stellingname dat de vervangingsratio van uitkeringsinkomen en arbeidsinkomen niet zo hoog mag zijn, dat daardoor oneigenlijk gebruik van uitkeringen in de hand wordt gewerkt. De prikkel tot werken wordt in de theorie door het begrip vervangingsratio operationeel gemaakt. Het betreft echter een even elegante als beperkte weergave van een werkelijkheid die veel complexer is. Inkomen uit arbeid en inkomen uit sociale uitkeringen zijn geen gelijksoortige grootheden. De keuze werken of niet werken is geen continue en zuiver financiële afweging, zoals in het neo-klassieke model wordt gesuggereerd. In werkelijkheid gaat het om een niet-continue afweging, die in hoge mate wordt beïnvloed door institutionele factoren (men krijgt slechts een uitkering als aangetoond wordt dat men niet kan werken op grond van objectiveerbare en te toetsen omstandigheden) en door niet-financiële overwegingen (bijvoorbeeld het mogelijk ervaren van een verminderde sociale status in geval van werkloosheid)<sup>1</sup>.

Dat de hoogte van de uitkeringen het arbeidsaanbodgedrag mede bepaalt, is niettemin aannemelijk. Niet op de algemene en ongedifferentieerde wijze, zoals de genoemde theorie suggereert, maar via meer indirecte mechanismen. Zo kan een werkloze met een uitkering zich een langere zoekperiode veroorloven dan het geval zou zijn wanneer hij geen of een lagere uitkering had. Een WAO'er met een zwakke arbeidsmarktpositie zal een verlaagde prikkel hebben om zich weer aan te bieden, omdat hij een zeker uitkeringsinkomen voor een onzeker arbeidsinkomen zou verruilen. Een hoge vervangingsratio kan ook oneigenlijk gebruik uitlokken, omdat de impliciete marginale heffingsstarieven op inkomsten uit formele arbeid dan erg ontmoedigend zijn.

Al deze indirecte processen komen voor, maar zijn niet algemeen van toepassing op alle (potentiële) participanten op de arbeidsmarkt. De mate waarin deze effecten zich - op ongewenste wijze - voordoen, laat zich moeilijk schatten. Empirisch onderzoek is slechts in beperkte mate voorhanden en toont een licht negatieve relatie tussen arbeidsaanbod en sociale zekerheid. In een overzichtsartikel geven Danziger et al. voor de Verenigde Staten een tentatieve berekening, die de reductie in het aantal gewerkte manjaren als gevolg van het sociale zekerheidssysteem raamt op 4,8 procent<sup>2</sup>. De helft daarvan komt voor rekening van de oudedagsvoorzieningen en arbeidsongeschiktheidsverzeke-

<sup>1</sup> C. de Galan, *Economie van de Arbeid*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981.

<sup>2</sup> S. Danziger, R. Haveman en R. Plotnick, 'How income transfers affect work, savings, and the income distribution; a critical review', *Journal of Economic Literature*, september 1981, jaargang 19, blz. 975-1028.



ringen. De Amerikaanse situatie laat zich echter moeilijk vergelijken met de Nederlandse. Een onderzoek naar de relatie tussen uitkeringshoogte en werkloosheidsduur in Nederland leverde geen overtuigende bewijzen voor het bestaan van enig verband tussen deze twee grootheden <sup>3</sup>.

Dit zegt echter niet zoveel omdat empirisch onderzoek op dit gebied op talloze technische hinderpalen stuit, waardoor de variabelen die daarbij een rol spelen niet altijd van elkaar zijn te scheiden. Zowel in tijdreeks- als bij crosssectie analyses ontstaan hierdoor problemen die moeilijk oplosbaar zijn <sup>4</sup>. De relatie tussen arbeidsaanbod en sociale zekerheid wordt bijvoorbeeld mede bepaald door de kansen van werkzoekenden op een baan, en die kansen worden op hun beurt weer beïnvloed door de algemene werkgelegenheidssituatie en door de werkloosheidsduur van een individuele werkzoekende. De wisselingen in de algemene arbeidsmarktsituatie en de grote verschillen tussen individuele uitkeringsgerechtigden, maken het onmogelijk algemene conclusies te trekken. In de volgende paragraaf wordt een poging gedaan om de gecompliceerde relatie tussen uitkeringen en arbeidsaanbodgedrag inzichtelijker te maken door deze uiteen te rafelen.

### 7.2.2 Arbeidsaanbod en sociale zekerheid in factoren ontbonden

Beroepsdeelneming is een in de tijd veranderlijk fenomeen. Tabel 7.1 geeft daarvan een historisch overzicht. Hieruit blijkt dat de deelneming in de leeftijdsgroep van 14-24 jaar in de laatste driekwart eeuw drastisch is verminderd; de oorzaak hiervan is de toegenomen onderwijsparticipatie van zowel mannen als vrouwen. De daling in het deelnemingspercentage van mannen tussen 50 en 64 jaar is eveneens opmerkelijk, evenals de sterk gestegen beroepsdeelneming van alle categorieën vrouwen van 25 jaar en ouder. Alleen al in de jaren zeventig is hun aandeel op de arbeidsmarkt gegroeid van 25 naar 30 procent. Voor de grote groep mannen van 25-50 jaar blijkt er weinig veranderd; hun deelnemingspercentage bleef vrijwel ongewijzigd hoog.

Het is deze laatste leeftijdscategorie die steeds sterker haar stempel is gaan drukken op de arbeidsmarkt, zowel bij de mannen als bij de vrouwen. Terwijl de beroepsbevolking sinds 1971 met één miljoen personen toenam, daalde het

Tabel 7.1 Beroepsdeelneming naar leeftijd en geslacht, 1909-1984 (in % van de desbetreffende bevolkingscategorie)

	14-19 jaar		20-24 jaar		25-39 jaar		40-49 jaar		50-65 jaar		> 65 jaar	
	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
1909	73,4	40,9	93,4	46,2	96,4	22,4	96,0	18,3	90,6	18,6	57,8	12,6
1930	72,4	48,8	93,2	50,3	98,0	22,6	97,1	17,0	88,4	15,1	42,6	7,2
1947	66,0	48,7	92,2	50,7	97,8	23,6	97,7	20,7	89,5	16,9	35,5	6,3
1960	55,1	51,8	91,2	52,8	98,1	17,8	98,3	16,5	91,1	13,5	19,9	2,6
1971	35,4	41,5	85,1	55,9	97,2	23,9	96,4	22,8	85,1	17,0	11,4	2,2
1981 <sup>a)</sup>	23,6	25,1	76,5	70,2	96,0	43,7	93,5	36,7	70,3	17,7	4,1	0,8
1984 <sup>a)</sup>	20,4	21,0	76,1	73,2	95,6	51,0	94,1	45,0	66,6	21,1	4,2	1,0

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 78

a) voorlopige cijfers

<sup>3</sup> W. Siddré en J. Theeuwes, *De invloed van werkloosheidsuitkeringen op het werkloosheidspercentage in Nederland (1977)*; zoals aangehaald in: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 32.

<sup>4</sup> S. Danzinger e.a., *op. cit.*, blz. 979 en 980.

Tabel 7.2 Ontwikkeling van het aantal economisch niet-actieven in relatie tot het aantal werkenden, 1971-1983 (in duizenden personen in de leeftijd van 15-65 jaar)

	1971	1975	1981	1983
1. totale bevolking (15-65 jr.)	8224	8656	9431	9536
2. beroepsbevolking (15-65 jr.)	4800	4960	5530	5778
3. werkenden <sup>a)</sup>	4455	4279	4515	4350
(in % van 2)	(93)	(86)	(82)	(76)
4. niet-actieven (= 1-3)	3769	4344	4900	5179
5. aantal uitkeringen <sup>b)</sup>	861	1192	1594	1893
(in % van 4)	(23)	(27)	(33)	(37)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1984.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch zakboek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, diverse jaargangen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

Financiële nota sociale zekerheid, 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2

a) werkzame personen (incl. zelfstandigen) minus ziekteverzuim

b) uitkeringen aan personen tussen 15 en 65 jaar betreffende arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, bijstand, AWW en Ziekwet

aandeel van de werkenden hierin gestaag van 93 procent (1971) tot 76 procent in 1983. Het aandeel van niet-werkenden met een uitkering steeg van 23 procent (1971) tot 37 procent (1983) van alle niet-werkenden (tabel 7.2).

Tal van sociaal-culturele en economische factoren liggen ten grondslag aan de toeneming van het aandeel van de niet-actieven. De volume-ontwikkeling van de sociale verzekeringen en voorzieningen laat de dominerende positie van toenemende werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zien in het totaal van de groeiende economische non-activiteit (zie tabel 7.3).

Tabel 7.3 Volume-ontwikkeling sociale verzekeringen en voorzieningen, 1960-1984, (in duizenden personen van 15 tot 65 jaar)

	1960	1971	1975	1981	1983	1984
AWW	92	159	168	163	168	158
bijstand <sup>a)</sup>	40	81	125	130	148	157
arbeidsongeschiktheid <sup>b)</sup>	158	312	406	690	728	744
werkloosheid <sup>c)</sup>	22	105	249	359	619	688
Ziekwet	92	204	244	253	230	227
totaal	496	861	1192	1594	1893	1974

Bron: Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2

a) Armenwet, bijstandsregelingen (excl. RWW)

b) Invaliditeitswet, Ongevallenwet, WAO en AAW

c) WW, WWV en RWW

In een gedetailleerder overzicht in tabel 7.4, zijn werkenden en uitkeringsgerechtigden voor zover mogelijk per regeling uitgesplitst naar leeftijdsgroep en geslacht. Niet alle uitkeringen konden in beeld worden gebracht. Er zijn geen gedetailleerde cijfers over de verdeling naar leeftijd van de bijstandsuitkeringen (148.000 in 1983). Evenmin bestaan gegevens over de spreiding naar leeftijd van Ziekwet-uitkeringen (230.000 manjaren in 1983).

Uit tabel 7.4 blijkt dat 85 procent van de werkloze mannen en 72 procent van de werkloze vrouwen een uitkering ontvangt. Degenen zonder uitkering zijn vooral te vinden onder de jongeren en de vrouwelijke niet-kostwinners. De werkloosheidsregelingen zijn voor deze groepen niet gemakkelijk toegankelijk en kunnen derhalve het arbeidsaanbodgedrag van de betrokkenen

Tabel 7.4 Werkenden en uitkeringsgerechtigden naar leeftijd en geslacht, 1983 (in duizenden personen)

	bevolking	werkenden maart-mei '83	werklo- zen (gere- gistreerd)	werklozen met uitkering:		arbeids- onge- schikten	AWW- uitkering
				WW/ WWVa)	RWW		
<b>mannen</b>							
15-24	1255	525	177	62	14	—	—
25-39	1758	1509	220	101	87	—	—
40-49	812	702	75	22	103	—	—
50-64	1000	598	78	18	310	—	—
subtotaal	4825	3333	550	264	203	514	—
<b>vrouwen</b>							
15-24	1192	485	143	51	11	—	—
25-39	1670	677	73	39	43	9	9
40-49	781	290	20	6	37	23	23
50-64	1069	178	15	4	96	140	140
subtotaal	4711	1630	251	180	100	187	172
<b>totaal</b>	<b>9536</b>	<b>4963</b>	<b>801</b>	<b>344</b>	<b>303</b>	<b>701</b>	<b>172</b>

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985; 18 612, nrs. 1-2

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

Sociale Verzekeringsbank, *Verslag over 1983*; Amsterdam, 1984.

Sociale Verzekeringsraad, *Jaarverslag 1982*; Zoetermeer, 1983.

Sociale Verzekeringsraad, *Algemeen arbeidsongeschiktheidsfonds; jaarverslag 1982*; Zoetermeer, 1984.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Ontwikkelingen betreffende plaats, functie en inhoud van de Algemene Bijstandswet*; 's-Gravenhage, 1984.

a) gegevens uitgesplitst naar leeftijd zijn niet beschikbaar

slechts in beperkte mate beïnvloeden. Onder de groep jongeren gaat het voornamelijk om schoolverlaters die een half jaar moeten overbruggen alvorens recht te kunnen doen gelden op een RWW-uitkering. Meer dan de helft van de werkloze jongeren van 15-24 jaar heeft geen uitkering, terwijl de overigen een RWW-uitkering genieten op het sociale-minimumniveau. De groep vrouwelijke niet-kostwinners kan tot medio 1985 alleen recht op een WW- en niet op een WWV- of RWW-uitkering doen gelden. Dit verklaart het aanzienlijk lagere percentage uitkeringsgerechtigden onder werkloze vrouwen.

Bij de mannen en vrouwen van 25-50 jaar concentreert zich twee derde van de werkenden en de helft van het aantal werklozen. Het is dit deel van de samenleving waarvan een maximale werkbereidheid wordt verwacht. Naast de sollicitatieplicht is er de indirecte financiële druk om aan het arbeidsproces deel te nemen als gevolg van de vermindering van de uitkeringshoogte. In geval van zeer langdurige werkloosheid is er voor deze leeftijdscategorie niet de mogelijkheid van een verlengde WWV, zoals voor 50-65-jarigen. Dan rest het sociale minimum van de RWW met de aan deze regeling verbonden toets op ander inkomen in de leefeenheid en de vermogenstoets, die geen verzachtende omstandigheden kennen voor hen die jonger zijn dan 50 jaar.

In het voorgaande is gebleken dat de werkloosheidsregelingen voor sommige groepen niet toegankelijk zijn en dat zij overigens door de vermindering van de uitkeringshoogte en de inkomens- en vermogenstoets in de RWW, ongewenst gebruik ontmoedigen. Dit lijkt echter in tegenspraak met signalen uit de maatschappij. Die wijzen erop, dat de hoge vervangingsratio het zoekgedrag van werklozen negatief zou beïnvloeden en dat daardoor aangeboden werk zou worden geweigerd. Dit zou tot uiting komen in de spanningen die zich op segmenten van de arbeidsmarkt voordoen. Niet alleen hooggespecialiseerde vaktechnici blijken moeilijk rekruteerbaar, maar ook banen met lage scholingsvereisten in bijvoorbeeld de tuinbouw en, recentelijk, leerlingplaatsen in de verpleging, blijken soms moeilijk te vervullen. Hier staat echter tegen-

**Tabel 7.5 Bruto- en netto-uitkeringsniveaus en -percentages, afgeleid van het modale loon, 1 juli 1984 (maandbedragen in guldens, inclusief vakantiegeld)**

	modale loon	WAO	WW	WWV
bruto	2950,00	2360,00 (80%)	2360,00 (80%)	2212,50 (75%)
premies	789,05	580,94	568,80	525,99
belasting	249,00	153,30	138,40	126,10
netto	1911,95	1625,76 (85%)	1652,80 (86%)	1560,41 (82%)

Bron: Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-85, 18 612, nrs. 1-2.

**Tabel 7.6 Inkomensverdeling van huishoudens, 1981**

inkomensklasse (jaarinkomen in guldens)	aantallen huishoudens (x 1000)	(in %)
< 24.300	2049	( 40)
24.300-31.300	1167	( 23)
31.300-45.500	1246	( 24)
> 45.500	643	( 13)
	5105	(100)

Bron: WRR op basis van *Berekend beleid*; door Hans van Fulpen, Floor van Herwaarden, Evelien Hooijmans, e.a., Sociale en culturele studies nr. 5, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 97 en 100.

over dat het aantal geregistreerde vacatures gering is vergeleken bij de grote omvang van de geregistreerde werkloosheid. De hoge doorstroomcijfers duiden voorts op een grote dynamiek in het werklozenbestand. Voor incidentele spanningen op segmenten is een complex van oorzaken verantwoordelijk, waarvan het bestaan van werkloosheidsuitkeringen slechts een deel uitmaakt.

Naarmate het arbeidsinkomen dichter in de buurt van het minimumloon ligt, is de vervangingsratio hoger. Zoals uit tabel 7.5 blijkt, varieert de netto vervangingsratio voor een modale werknemer van 82 tot 86 procent, al naar gelang de regeling op grond waarvan een uitkering ontvangen wordt. Tevens komt in de tabel naar voren dat de vervangingsratio's op netto-niveau hoger zijn dan de in regelingen vastgelegde bruto-uitkeringspercentages.

Dat dit voor grote groepen het geval is, kan worden afgeleid uit tabel 7.6, waaruit blijkt dat in twee derde van de Nederlandse huishoudens een inkomen wordt ontvangen tussen minimum en modaal.

Enige relativering van de invloed van de vervangingsratio op het arbeidsaanbodedrag is op zijn plaats. Zoals eerder opgemerkt, doet het isoleren van het inkomensaspect onvoldoende recht aan de veelheid van factoren die het arbeidsmarktgedrag beïnvloeden. Het niet aanvaarden van betaald werk betekent ook een verminderde sociale status en het missen van carrièremogelijkheden. De ogenschijnlijk geringe financiële stimulans blijkt bovendien in de praktijk vaak toch van aanzienlijk belang te zijn. De groep langdurig werklozen wordt op den duur geconfronteerd met de inkomens- en vermogenstoets van de RWW. Bovendien is het feitelijk effect van een geringe procentuele inkomenssteruggang indringender dan het lijkt. Dit komt tot uitdrukking wanneer de inkomensdaling van f 260,— (tabel 7.5) van een werkloos geworden modale werknemer gerelateerd zou worden aan het vrij besteedbare inkomen na aftrek van vaste lasten voor huur, verwarming en verzekeringen. Een op zich zelf geringe procentuele inkomensachteruitgang resulteert dan in een aanzienlijke beperking van de bestedingsruimte, wat het gedrag zeker zal beïnvloeden.

De projectgroep 'Allocatiefunctie van inkomensverschillen' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft in haar eindrapport (augustus

1984) een overzicht van economisch en sociologisch onderzoek naar de invloed van uitkeringen op het arbeidsaanbodgedrag. Zij constateert dat noch statistisch onderzoek naar de relatie tussen uitkeringshoogte en werkloosheid, noch een analyse van uitstroompatronen van de werkloosheidsregelingen, een negatieve invloed tonen op het arbeidsaanbodgedrag. Sociologisch onderzoek wijst juist op het dominerende belang van niet-financiële motieven om op de arbeidsmarkt te participeren.

Overigens moet erop gewezen worden dat onderzoek naar de relatie tussen vervangingsratio en omvang van de werkloosheid weinig zegt over het arbeidsaanbodgedrag. Een groot overschot in het arbeidsaanbod betekent immers nog niet dat de bereidheid tot werken is afgenomen. Een ruime arbeidsmarkt betekent echter wel een verkleinde kans op het vinden van werk en noodzaakt tot een intensiever en langduriger zoekperiode. Uit onderzoek, onder anderen van Nickell, blijkt dat de invloed van de hoogte van de uitkeringen op het arbeidsaanbodgedrag van langdurig werklozen verwaarloosbaar is<sup>5</sup>. Werklozen met een korte werkloosheidshistorie blijken zich onder invloed van de uitkering wel een langere zoekperiode te gunnen. Het criterium 'passende arbeid' in de werkloosheidswetgeving biedt werklozen de mogelijkheid om te wachten op een baan die naar inkomen, aard en plaats overeenstemt met hun vorige. Deze rechtsbescherming komt onder druk te staan door de steeds vaker gehoorde opvatting, dat een werkloze in principe elke arbeid moet aanvaarden. Een geringe bereidheid om ook minder passend werk te aanvaarden blijkt echter niet uit sociologisch en economisch onderzoek<sup>6</sup>.

Niettemin zijn er groepen op de arbeidsmarkt voor wie deze argumenten ter relativering van de invloed van de vervangingsratio op het arbeidsaanbodgedrag in veel mindere mate gelden, bijvoorbeeld omdat zij op illegale wijze extra inkomsten verwerven in de informele economie of vrede hebben met het lagere uitkeringsinkomen, mede omdat een vermogenstoets voor hen geen financiële consequenties inhoudt. Er kan sprake zijn van het ontbreken van sociaal-culturele prikkels tot deelname aan het formele arbeidsproces. Wanneer deze factor gecompliceerd wordt door een moeilijke toegang tot de formele arbeidsmarkt en/of door ruime mogelijkheden in de informele sfeer, ontstaat een situatie die gemakkelijk kan leiden tot ongewenste effecten. Maar ook in deze gevallen is de hoge vervangingsratio, en daarmee het hoge impliciete heffingstarief op inkomen uit arbeid, slechts een van de elementen in een complex sociaal en economisch proces. Oplossingen voor deze problemen zullen niet minder complex van aard kunnen zijn. In algemene zin is de hoge vervangingsratio voornamelijk van invloed op de zoekperiodes van vooral werklozen die nog maar korte tijd werkloos zijn.

De genoemde projectgroep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt tot de slotsom, dat van 'een aanmerkelijke verlaging van de uitkeringspercentages ... onder de huidige sociaal-economische omstandigheden nauwelijks een arbeidsmarkteffect kan worden verwacht'<sup>7</sup>. Een conclusie die hier wordt onderschreven. De projectgroep constateert eveneens dat een structurele wijziging in het minimumloonniveau geen gevolgen zal hebben voor het arbeidsaanbodgedrag<sup>8</sup>. De vraag naar arbeid is daarentegen wel gevoelig voor de hoogte van het minimumloon. In de volgende paragraaf zal hieraan aandacht worden besteed.

Ten slotte is er de relatie tussen de sociale zekerheidsregelingen voor arbeidsongeschiktheid door ziekte en invaliditeit en het aanbod van arbeid. De ontwikkeling in de ziekteverzuimpercentages vertoonde een stijgend ver-

<sup>5</sup> S.J. Nickell. The effect of unemployment and related benefits on the duration of unemployment; *The Economic Journal*, maart 1979, jaargang 84, blz. 34-49.

<sup>6</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Allocatiefunctie van inkomensverschillen*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 32 en 33.

*Volume and composition of structural unemployment in the Netherlands, 1950-1980*; door H. van der Burg, S.K. Kuipers, J. Muysken e.a., 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

<sup>7</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *op. cit.*, blz. 35.

<sup>8</sup> *Ibid.*, blz. 37.

Tabel 7.7 Ziekteverzuim naar geslacht, 1978-1984 (in % van de contractuele arbeidsduur)

	mannen	vrouwen
1978	9,7	12,0
1980	9,1	11,3
1982	7,8	10,3
1983	7,2	9,4
1984	6,9	9,2

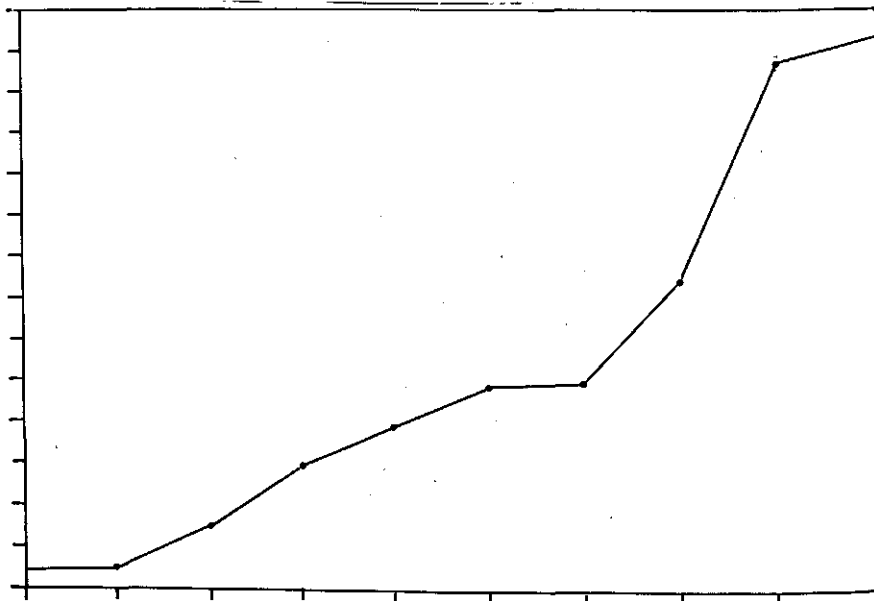
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 74.

loop in de jaren zestig en zeventig, waarna begin 1980 weer een daling optrad tot aan het gemiddelde niveau van de tweede helft van de jaren zestig (zie tabel 7.7).

De jaren van economische voorspoed zullen hebben bijgedragen tot een andere gezondheidsbeleving, maar er zijn meer factoren in het spel. Het ligt voor de hand dat de hoge werkloosheid van de jaren tachtig geleid heeft tot scherper selecteren, zowel bij gedwongen ontslagen als bij het aantrekken van nieuw personeel. De toename van het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering droeg eveneens bij tot een gemiddeld hoger gezondheidspeil van de werkende bevolking. Het is daarom moeilijk aan te geven wat een normaal ziekteverzuimpercentage is en in welke mate dat werd en wordt overschreden <sup>9</sup>.

De arbeidsongeschiktheidsregelingen voorzien een snel stijgende groep van voornamelijk oudere werknemers, van een inkomen. Terwijl in 1960 het aantal arbeidsongeschikten 3,5 procent van de potentiële beroepsbevolking bedroeg, was dit in 1983 opgelopen tot 11,5 procent. Deze regelingen hebben een negatief effect gehad op het aanbod van arbeid in een mate die niet voorzien was bij de instelling van de diverse regelingen op dit terrein.

Figuur 7.1 Arbeidsongeschiktheid als percentage van de werkzame beroepsbevolking, 1909-1983



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *85 jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

<sup>9</sup> H.J. Kruidenier, *Ziekteverzuim en Werkloosheid*; Stichting Coördinatie en Communicatie Onderzoek Ziekteverzuim, Amsterdam, 1983.

Van den Bosch en Petersen constateren in een studie over dit thema, dat 'gezien de ontwikkeling van indicatoren van de objectieve gezondheidstoestand, de continue stijging van het aantal arbeidsongeschikten niet verklaard kan worden door een achteruitgang van de gezondheid van de bevolking'<sup>10</sup>. Wel blijkt, dat 'de veranderde gezondheidsbeleving van beslissende betekenis is voor de trendmatige stijging van zowel WAO- als ABP-invalideringsfrequenties'<sup>11</sup>. Zij wijzen eveneens op het verband met de situatie op de arbeidsmarkt en de rendementseisen van ondernemers, en toetsen een model waarin de WAO fungeert als een alternatieve werkloosheidsvoorziening 'voor werknemers, die bijvoorbeeld vanwege leeftijd en opleiding een slechte positie op de arbeidsmarkt innemen'<sup>12</sup>. De specifieke structuur van de WAO biedt hiertoe mogelijkheden. Statistische toetsing van dit model voor de periode 1968-1980 bracht, zowel ten aanzien van de gezondheidsbelevingsvariabele als van de relatieve arbeidskostenstijging, significante positieve relaties aan het licht met de toekenningsfrequentie van de WAO<sup>13</sup>. Op basis van deze analyses kan de verborgen werkloosheidscomponent van de WAO worden uitgesplitst. Deze stabiliseerde zich naar schatting van Van den Bosch en Petersen in de tweede helft van de jaren zeventig op iets boven de 40 procent van het totaal aantal WAO-uitkeringen.

De werkloosheid heeft nog op een andere wijze directe invloed op de omvang van het arbeidsongeschiktenbestand. Bax wijst in een recente publicatie op de effecten van de relatief gunstiger voorwaarden van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ten opzichte van de werkloosheidsuitkeringen<sup>14</sup>. De herintreding van werknemers wordt hierdoor negatief beïnvloed, omdat werknemers de zekerheid van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zullen prefereren. De onzekerheid die verbonden is met herintreding, speelt vooral een belangrijke rol voor werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie. Een hoog werkloosheidsniveau houdt als zodanig een verhoogde mate van onzekerheid bij herintreding in.

De invoering van de WAO en de AAW, het vervallen van de sollicitatieplicht voor werknemers vanaf 57,5 jaar en maatregelen waardoor langdurig werklozen ouder dan 50 jaar buiten de RWW-regelingen blijven, hebben bijgedragen aan een aanzienlijke daling van de beroepsdeelneming van ouderen. Onder de druk van de verslechterende economische omstandigheden ontstond een klimaat, waarin verminderde arbeidsparticipatie van deze groep - de bouwers van het sociale zekerheidsstelsel - brede maatschappelijke acceptatie ondervond. De negatieve relatie tussen arbeidsongeschiktheidsregelingen en het aanbod van arbeid is voor deze groepen maatschappelijk gelegitimeerd, zowel wat betreft het beoogde doel van deze verzekering, als wat betreft de ingesloten verborgen werkloosheidscomponent.

### 7.3 De vraag naar arbeid

De vraag naar arbeid ondervindt langs twee wegen invloed van het stelsel van inkomensoverdrachten. Op de vraagkant van het productieproces kan het stelsel een stabiliserende invloed hebben door de effectieve vraag naar goederen en diensten en daarmee de vraag naar arbeid in stand te houden. Daarnaast heeft de financieringsstructuur invloed op de aanbodzijde van het productieproces. Financiering vindt voor een belangrijk deel plaats door heffingen op lonen, waardoor een verhoging van de loonsom ontstaat, die bij een constante arbeidsproductiviteit tot hogere produktiekosten leidt. De vraag naar arbeid kan hiervan een negatieve invloed ondervinden, doordat de verhoogde loonkosten de factor arbeid relatief duurder maken dan kapitaal en

<sup>10</sup> F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, *Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*; Deventer, Kluwer, 1983, blz. 106 e.v.

<sup>11</sup> F.A.J. Van den Bosch en C. Petersen, *op. cit.*, blz. 117.

<sup>12</sup> *Ibid.*, blz. 107.

<sup>13</sup> *Ibid.*, blz. 123 en 213.

<sup>14</sup> E.H. Bax, *Maatschappelijke veranderingen en arbeidsongeschiktheid*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1984.

doordat een ongunstiger relatieve prijs van de arbeidsintensief geproduceerde goederen of diensten kan ontstaan, die vraagverschuiving ten gevolge kan hebben. Dat de kosten van de factor arbeid inderdaad zijn gestegen ten opzichte van de kosten van kapitaal, wordt geïllustreerd in tabel 7.8. Deze tabel geeft ramingen weer van de reële kapitaalkosten in verhouding tot de reële arbeidskosten voor de jaren 1973 en 1978 in enkele landen. Hieruit blijkt

Tabel 7.8 Ramingen van de reële kapitaalkosten in verhouding tot de reële arbeidskosten, 1973 en 1978 (Verenigde Staten 1973=100)

	1973	1979
Nederland	121,3	41,9
België	120,1	55,3
Frankrijk	115,6	63,2
Bondsrepubliek Duitsland	84,0	76,4
Italië	26,2	9,5
Verenigd Koninkrijk	135,0	132,3
Verenigde Staten	100	67,7
Japan	276,1	185,4

Bron: Douglas Todd, 'Enige aspecten van de produktiviteit van de industrie in de Europese Gemeenschap: een analyse'; *Europese Economie*, 1984, nr. 20, blz. 22.

dat de genoemde tendens zich in verscheidene landen heeft voorgedaan, maar dat de verandering van de relatieve factorkosten in Nederland wel bijzonder sterk is geweest: een relatieve kapitaalkostendaling van 65 procent in de beschouwde periode.

De in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkeling van het stelsel toont een verschuiving van een aanvankelijke dekking tegen beroepsrisico's naar dekking tegen algemene maatschappelijke risico's<sup>15</sup>. De AOW is een uiting hiervan. Maar ook de toename van de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid lijkt eerder gebaseerd op een veranderd maatschappelijk normbesef ten aanzien van gezondheidsbeleving, dan op een toename van beroepsrisico's. Niettemin heeft in de ontwikkeling van de financieringsstructuur steeds eenzijdig de nadruk gelegen op de loonsom als heffingsbasis. De bijdrage aan de financiering uit de algemene middelen van de overheid is veelal beperkt gebleven tot minder dan 10 procent van de jaarlijkse uitgaven.

Deze specifieke financieringsstructuur manifesteert zich in de grote afstand tussen de bruto loonkosten van de werkgever en het netto loon van de werknemer: de zogenoemde wig. Tabel 7.9 geeft een gedetailleerd beeld van de opbouw van de loonkosten van een modale gehuwde werknemer met twee kinderen, werkzaam in de industrie.

Uit dit cijfervoorbeeld blijkt dat de wig tussen de door de werkgever te betalen bruto loonkosten en het besteedbaar jaarloon circa 52 procent van de bruto loonkosten bedraagt. Een percentage dat in het laatste decennium overigens nauwelijks veranderd is. Ook internationale vergelijking leert, dat de wig in de loonkosten in Nederland aan de grote kant is (zie tabel 7.10). De grondslag van de berekeningen in tabel 7.10 wijkt op enkele punten af van die in tabel 7.9; dit verklaart het verschil tussen het zojuist genoemde percentage van 52 en de in tabel 7.10 voor Nederland vermelde wig van 39,8 procent.

<sup>15</sup> J.A. Weyel, *Achtergronden van sociale zekerheid* (1973); zoals aangehaald in N.H. Douben, *Vermogende arbeid*; Tegelen, De Mercur, 1985, blz. 14.



**Tabel 7.9 Loonkostenopbouw van de modale werknemer in de verwerkende industrie, 1983**

1. netto besteedbaar jaarloon modale werknemer: (incl. vakantietoeslag, winstdeling en overdrachtsinkomsten)		f 23.236,-	
2. inhoudingen op bruto jaarloon modale werknemer:			
— loon-/inkomstenbelasting		f 3.536,-	
— AOW/AWW 13,0%		f 4.391,-	
— WW 4,1%		f 1.512,-	
— WAO 17,725% (franchise f 94,- per dag)		f 2.203,-	
— Zfw 4,9%		f 1.807,-	
— pensioenvoorziening		f 631,-	f 14.080,-
			+
3. bruto jaarloon modale werknemer (1+2)			f 37.500,-
4. werkgeversbijdragen:			
— WW 0,5%	f 184,-		
— AKW 4,675%	f 1.724,-		
— AAW 5,0%	f 1.843,-		
— AWBZ 4,45%	f 1.641,-		
— WAO 3,3%	f 410,-		
— Wachtgeldverzekering 0,5%	f 184,-		
— ZW 4,875%	f 1.797,-		
— Zfw 4,9%	f 1.807,-		
— pensioenvoorziening	f 1.262,-		f 10.852,-
			+
5. loonkosten werkgever (3+4)			f 48.168,-

Bron: *Lastenverschuiving en werkgelegenheid; een analyse gericht op een ondernemingsimpuls*; door A.A. Soetekouw, F.A. von Dewall, H.A. Kogels e.a., Stichting Maatschappij en Onderneming, 's-Gravenhage, 1983, blz. 22.

**Tabel 7.10 De 'wig' in een aantal landen, 1980 (in procenten van de gemiddelde loonkosten)**

land	de wig	werk-gevers aandeel	werk-nemers aandeel	loon-kosten (in gulden)	mutatie wig in % (1974-1980)
1. Zweden	41,6	22,2	19,4	42.500	+ 11
2. Nederland	39,8	19,2	20,6	44.500	- 2
3. Italië	37,3	30,3	7,0	29.500	+ 17
4. België	36,2	29,4	6,8	45.000	+ 9
5. Denemarken	33,7	0,5	33,2	41.500	+ 3
6. Noorwegen	32,0	9,7	22,3	39.000	- 4
7. Bondsrepubliek Duitsland	31,2	13,6	17,6	42.500	- 5

Bron: *Lastenverschuiving en werkgelegenheid; een analyse gericht op een ondernemingsimpuls*; door A.A. Soetekouw, F.A. von Dewall, H.A. Kogels e.a., Stichting Maatschappij en Onderneming, 's-Gravenhage, 1983, blz. 23.

De vraag dringt zich nu op of deze eenzijdige belasting van de factor arbeid niet geleid heeft tot onvoorziene en ongewenste effecten voor de vraag naar arbeid. De gekozen financieringswijze heeft voor individuele bedrijven uiteenlopende gevolgen. Arbeidsintensieve bedrijven of ondernemingen met een lage loonstructuur moeten naar verhouding meer premie afdragen dan relatief kapitaalintensieve ondernemingen met naar rato meer personeel dat een inkomen heeft boven de premiegrens. De verschillen worden nog versterkt doordat de premie voor wachtgeld en Ziektewet naar sectoren gedifferentieerd wordt, waarbij hogere risico's zich vertalen in hogere premies. Bedrijven met een hoge arbeidsintensiteit, lage loonstructuur en hogere werkloosheids- en ziektefrequenties worden zodoende relatief zwaar belast door de huidige financieringsstructuur. De mogelijkheden om de gestegen loonkosten af te wentelen in de prijzen verschillen eveneens per bedrijfstak. Exporterende bedrijven hebben geen of weinig invloed op de internationale marktprijzen en zullen dus nauwelijks de loonkostenstijging direct kunnen doorberekenen.

Beperkte mogelijkheden van doorberekening gelden echter ook voor bedrijven die zich op de binnenlandse markt bewegen, en te rekenen hebben met concurrerende importen, vraaguitval of vraagverschuiving naar de informele economie door relatieve prijsstijging. Uiteraard bestaan er ook aanzienlijke verschillen tussen bedrijven afhankelijk van hun loonintensiteit en van de substitutiemogelijkheden van arbeid door kapitaal.

De relatieve prijs van arbeid en kapitaal is ook op andere wijze door overheidsop treden beïnvloed. In hoofdstuk 8 wordt de rol beschreven die de overheid na de Tweede Wereldoorlog bij het (her)industrialisatieproces heeft gespeeld. Gezien het belang van de investeringen voor produktie en werkgelegenheid, ontwikkelde de overheid initiatieven om de investeringen te bevorderen. Dit gebeurde vooral in de vorm van financiële stimulansen zoals investeringsaftrek, vervroegde afschrijvingen, investeringspremies, subsidies en kredieten. Deze faciliteiten ondersteunen de investeringen in het produktie-apparaat in de vorm van uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad in de breedte, gepaard gaande met een vergroting van het aantal arbeidsplaatsen en in de vorm van diepte-investeringen van een arbeidsbesparend karakter. Het effect van het investeringspatroon op de werkgelegenheid is wisselend geweest. Tot het midden van de jaren zestig steeg de produktie sneller dan de arbeidsproduktiviteit, met als gevolg een toenemende industriële werkgelegenheid. Daarna is de groei van de produktie evenwel achtergebleven bij de stijging van de arbeidsproduktiviteit, hetgeen leidde tot een afbrokkelende industriële werkgelegenheid (zie tabel 7.11).

De omslag halverwege de jaren zestig werd veroorzaakt door een krappe arbeidsmarkt met hoge lonen. De schaarse en dure produktiefactor arbeid werd aangevuld met de gesubsidieerde factor kapitaal. In het begin van de jaren zeventig verdwijnt echter de spanning op de arbeidsmarkt, maar de

**Tabel 7.11 Gemiddelde jaarlijkse groei van de werkgelegenheid, de arbeidsproduktiviteit en de produktie in de nijverheid, 1951-1982 (in procenten)**

	1951/1965	1966/1973	1974/1982
produktie	6,4	6,2	0,3
arbeidsproduktiviteit	4,3	7,0	2,4
werkgelegenheid	2,1	-0,8	-2,1

Bron: opgave Centraal Planbureau

werkgelegenheid in de nijverheid blijft afkalven. De gewijzigde arbeidsmarktsituatie leidt niet tot een verandering in de prijsverhouding van arbeid en kapitaal.

Er ontwikkelt zich een vicieuze cirkel ten nadele van de factor arbeid. Het groeiende beroep op de sociale zekerheid bekostigd uit premieheffing op de loonsom, leidt tot uitstoot van arbeid, waardoor het beroep op de sociale zekerheid weer verder toeneemt. Door het terugdringen van de factor arbeid trachten de bedrijven hun kosten te drukken. De subsidiëring van investeringsgoederen blijft gehandhaafd, waardoor het proces van uitstoot van arbeid nog wordt versterkt. Steeds vaker worden voorstellen gedaan om deze vicieuze cirkel te doorbreken. Mede tegen deze achtergrond wint de gedachte dat sociale zekerheid een algemeen maatschappelijk goed is, dat niet alléén aan arbeid en lonen gekoppeld dient te worden, steeds meer terrein. Achtereenvolgens zullen drie alternatieven worden besproken.

Om te beginnen is er het voorstel om bij de premieheffing voor de sociale verzekeringen de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag te nemen. De premie wordt hierbij berekend over het verschil tussen de marktwaarde van de produktie van goederen en diensten enerzijds en het verbruik in het produktieproces anderzijds. De heffingsbasis wordt dan gevormd door de totale

loonsom en al het overig inkomen. Hiermee zou een lastenverschuiving tot stand worden gebracht van relatief arbeidsintensieve bedrijven naar ondernemingen met een kapitaalintensiever productieproces. Alvorens in te gaan op de kwantitatieve betekenis van deze verschuiving moet erop gewezen worden, dat in de uitwerking van dit alternatief twee verschillende heffingsbases mogelijk zijn. Zowel de netto als de bruto toegevoegde waarde kan daartoe dienen. In het eerste geval worden de afschrijvingen niet meegenomen in de heffingsbasis, omdat het hierbij immers gaat om verbruik in het productieproces. In het tweede geval wordt met de bruto toegevoegde waarde gerekend, vanuit de overweging dat door afwijkende afschrijvingsmethoden grote onderlinge verschillen tussen bedrijven bestaan; voor zover het verbruik van kapitaal in de heffingsbasis is opgenomen, is dan in feite sprake van een kapitaalbelasting. Deze berekeningswijze maakt de basis voor premieheffing breder en de premies lager, waardoor kapitaalintensieve bedrijven een relatief hogere bijdrage leveren.

In 1980 bedroegen de bruto en netto toegevoegde waarde respectievelijk 304 en 272 miljard gulden, wat een aanzienlijk bredere heffingsgrondslag levert dan de 166 miljard gulden die de premiegrondslag voor de volksverzekeringen vormden in datzelfde jaar <sup>16</sup> (zie tabel 7.12).

De studies die tot op heden voor Nederland zijn verricht naar de gevolgen van een dergelijke bredere heffingsbasis voor de verschillende bedrijfstakken, hebben een comparatief-statisch karakter. Dit betekent dat alleen de primaire effecten berekend zijn. Deze eerste-orde-resultaten verkrijgt men door een vergelijking te maken tussen de lasten die bedrijven in de huidige situatie hebben en de geschatte kosten in geval van heffing op basis van de toegevoegde waarde. Hogere-orde-effecten kunnen alleen in een dynamisch model bestu-

Tabel 7.12 Enige macro-economische gegevens, 1980 (in miljoenen gulden)

bruto toegevoegde waarde	304.000
netto toegevoegde waarde	272.000
primair inkomen van gezinshuishoudingen	249.790
premieplichtig inkomen volksverzekeringen	166.000
lonen, salarissen en sociale lasten	196.160
premieplichtig inkomen werknemersverzekeringen	108.000

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983. J.B.M. Pierik, 'De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen'; *Economisch Statistische Berichten*, 29 augustus 1984, 69e jaargang nr. 3470, blz. 788-796.

deerd worden. De tweede-orde-effecten van een hogere energieprijis bijvoorbeeld, zijn moeilijk te schatten. Alle conclusies ten aanzien van verschuivingen van lasten zijn dan ook slechts van voorlopige aard, zolang er niet meer over deze additionele effecten bekend is.

Douben heeft een vergelijkende studie verricht voor een zevental bedrijven. Uit dit onderzoek blijkt dat arbeidsintensieve bedrijven en ondernemingen met een gemiddeld laag loonpeil door de grondslagwijziging een aanzienlijke verlichting in de premielast ondervinden <sup>17</sup>.

Onderzoek op bedrijfstakniveau is onder meer door Pierik en Stroeken verricht <sup>18</sup>. De uitgangspunten van de onderzoekers verschillen echter nogal; zo

<sup>16</sup> J.B.M. Pierik, 'De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen'; *Economisch Statistische Berichten*, 29 augustus 1984, 69e jaargang nr. 3470, blz. 791, 792.

<sup>17</sup> N.H. Douben, *Financieringsalternatieven voor de sociale verzekering*; Sociologisch Instituut Katholieke Universiteit, Nijmegen, 1976.

<sup>18</sup> J.B.M. Pierik, *op. cit.*;  
J. Stroeken, *Collectieve heffingen als sturingsinstrument*; Werkdocument WRR, 's-Gravenhage, 1982.

kies Stroeken voor een heffing op de bruto toegevoegde waarde en neemt Pierik de netto toegevoegde waarde <sup>19</sup>. Verder heeft Stroeken in de bestaande regeling ook de werknemersbijdrage in de pensioenen meegeteld, waardoor vooral de huidige bijdrage van de overheidssector geflatteerd is <sup>20</sup>. Gezien de verschillende uitgangspunten is het niet verwonderlijk dat de twee studies afwijkende conclusies vertonen. Overeenkomsten zijn er echter ook. Uit beide onderzoeken blijkt dat er vooral een lastenverschuiving naar de energiesectoren (delfstofwinning en openbaar nut) plaatsvindt. Tevens wordt de sector onroerend goed voor hogere lasten gesteld, omdat de berekende huurwaarde van het eigen-woningbezit als toegevoegde waarde wordt beschouwd. De conclusies ten aanzien van de overheidssector lopen erg uiteen, omdat van verschillende heffingsbases is uitgegaan.

Een wijziging van het stelsel in de richting van een heffing op de toegevoegde waarde heeft aanmerkelijke consequenties van zowel institutionele als economische aard. Een belangrijk bezwaar is dat de toegevoegde waarde van een onderneming alleen achteraf kan worden vastgesteld. De lonen vormen een veel eenvoudiger basis om premie over te heffen.

Een tweede alternatief voor de huidige premieheffingsstructuur is proportionele of progressieve heffing over de totale loonsom van een bedrijf, na aftrek van een premievrije voet per werknemer. Bij deze methode worden de gevolgen van het cumulatieve effect op de relatieve premiedruk van en een lage loonstructuur en een hoge arbeidsintensiteit vermeden. Tabel 7.13 toont de resultaten van berekeningen, waarin wordt nagegaan wat de verschuivingen zijn in de premielasten als gevolg van een systeem met een proportioneel tarief en een premievrije voet. Hieruit blijkt dat vooral de overheid, textiel, bouw, handel en overige diensten van lagere lasten profiteren, terwijl de sectoren energie, transport, geldwezen en metaal worden geconfronteerd met hogere lasten. De verschuivingen hebben betrekking op sectoren in hun geheel. Dit doet waarschijnlijk onvoldoende recht aan de heterogeniteit van de bedrijven binnen een sector.

Tabel 7.13 Premieheffing over de loonsom met premievrije voet, 1975 (in miljoenen gulden)

	totale premies huidige stelsel (1)	premie- heffing premiervrije voet f 5000 (2)	premie- heffing premiervrije voet f 10000 (3)	(3 min 1)
1. landbouw	525	671	573	48
2. energie	893	1126	1307	414
3. basismetalaal	589	584	644	55
4. bouwmetaal	547	580	607	60
5. chemie	1409	1387	1399	-10
6. metaal	3990	4163	4388	398
7. transportmiddelen	985	1036	1057	72
8. voeding	2017	2156	2248	231
9. textiel	850	802	612	-238
10. papier	1214	1293	1287	73
11. overige industrie	947	1111	1196	244
12. bouw	4766	3801	3346	-1420
13. handel	5919	6459	5573	-346
14. transport	3507	4372	4838	1331
15. geldwezen	2235	2430	2788	553
16. overige diensten	6591	6242	5580	-1011
17. overheid	11663	10434	11254	-409
totaal	48647	48647	48647	

Bron: J. Stroeken, *Collectieve heffingen als sturingsinstrument*; werkdocument, WRR, 's-Gravenhage, 1982, blz. 57.

<sup>19</sup> J.B.M. Pierik, *op. cit.*, blz. 795.

<sup>20</sup> J. Stroeken, *op. cit.*, blz. 56, 57.

Ten slotte wordt hier aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om de premieheffing geheel of gedeeltelijk te vervangen door financiering uit belastingopbrengsten. In de loop van de jaren zeventig vond een gedeeltelijke fiscalisering plaats om de structurele verhoging van de sociale verzekeringsuitkeringen niet te veel in de premie te laten doorwerken. Uit de algemene middelen werden substantiële bijdragen aan de verzekeringsfondsen gedaan. Onder druk van de financieringslast van het overheidsbudget is deze bijdrage vanaf 1981 weer teruggedraaid. De voordelen van fiscalisering zijn dat de heffingsbasis zeer breed is en dat in principe alle inkomensbronnen een bijdrage leveren aan de financiering. Door de verlaagde premiedruk kunnen de loonkosten dalen, wat tot een andere allocatie van arbeid en kapitaal kan bijdragen. Tegenstanders van fiscalisering achten echter de tendens tot afwenteling bij belastingen groter dan bij sociale premies, omdat de binding tussen afdrachten en uitkeringen dan minder sterk is en men zich minder verantwoordelijk voelt.

De afwegingen die gemaakt moeten worden voor de keuze van een financieringsstelsel, gaan verder dan de evaluatie in deze paragraaf. Hier is immers vooral gelet op de relatie arbeidsmarkt en heffingsstructuur. Overwegingen van inkomenspolitiek en economisch structuurbeleid spelen evenzeer een rol.

## 7.4 De informele arbeidsmarkt

### 7.4.1 Inleiding

De beschouwingen in de voorgaande paragrafen betreffen slechts het formele gedeelte van de arbeidsmarkt. De informele arbeidsmarkt komt hier aan de orde, eveneens toegespitst op de relatie met het stelsel van sociale zekerheid. De informele economie omvat een veelheid aan uiteenlopende verschijnselen, die moeilijk in één sluitende definitie zijn te vangen. In hoofdzaak zijn drie componenten te onderscheiden:

- a. het onbetaalde werk;
- b. de wederzijdse dienstverlening en de betaling in natura;
- c. de 'zwarte economie'<sup>21</sup>.

Alle onbetaalde productieve activiteiten behoren per definitie tot de informele economie. Het betreft de productie voor eigen gebruik binnen huishoudens en ten behoeve van familie, vrienden en kennissen. Ook het vrijwilligerswerk wordt tot de informele economie gerekend.

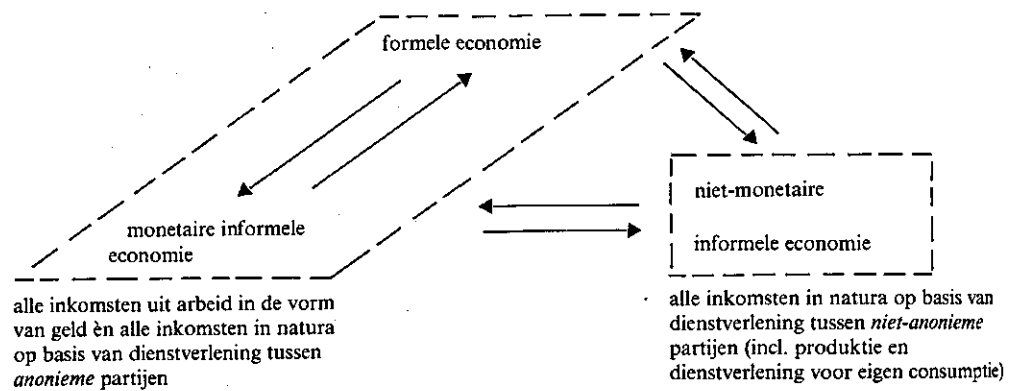
Inkomen in natura en wederzijdse dienstverlening zijn ingevolge de Wet op de inkomstenbelasting belastbaar, wanneer sprake is van deelname aan het economisch verkeer. Dit is het geval wanneer transacties tussen anonieme marktpartijen plaatsvinden. Het inkomen wordt dan in aanmerking genomen naar de waarde die daaraan in het economisch verkeer kan worden toegekend. De activiteiten zijn daarmee vergelijkbaar geworden met die waar de betaling in de vorm van geld geschiedt (zie figuur 7.2). Dienstverlening tussen niet-anonieme partijen, waarbij sprake is van beloningen en inkomsten in natura, wordt niet beschouwd als deelname aan het economisch verkeer. Als niet-anonieme partijen worden in dit verband doorgaans beschouwd de leden van een huishouden, familie, vriendenkring of vereniging. Het zijn aldus 'onbetaalde' activiteiten.

In ruime zin behoren tot de 'zwarte economie' alle productieve activiteiten waarbij niet wordt voldaan aan de geldende wetten en regels voor het economisch verkeer. Juridisch gezien zijn het illegale activiteiten, die kunnen variëren van handel in drugs, het werken zonder over de vereiste diploma's te beschikken tot het ontduiken van belastingen en premies.

In het kader van de probleemstelling van deze paragraaf valt de nadruk op die informele activiteiten, die hun bestaansgrond vooral vinden in de hoge arbeidskosten in de formele sfeer. Dit betreft zowel onbetaalde als betaalde

<sup>21</sup> Zie J.I. Gershuny en R.E. Pahl, 'Britain in the decade of the three economies'; *New Society*, 3 januari 1980, blz. 7.

Figuur 7.2 Plaatsbepaling van de formele en de informele sector en de onderlinge wisselwerking



Bron: WRR op basis van J.I. Gershuny en R.E. Pahl, 'Britain in the decade of the three economies'; *New Society*, 3 januari 1980, blz. 8.

activiteiten. In het eerste geval gaat het om productie voor eigen gebruik, 'doe-het-zelfen' en dergelijke. In het tweede geval om activiteiten waarbij financiële voordelen worden behaald doordat de verschuldigde premies en belastingen niet worden afgedragen.

Een gangbare onderverdeling van de informele economie is die in een *niet-monetair* en een *monetair* deel<sup>22</sup>. De niet-monetaire informele economie wordt gevormd door de onbetaalde activiteiten. Tot de monetaire informele economie worden hier gerekend de productieve activiteiten waarbij de ermee gepaard gaande betalingen of inkomsten in geld of natura niet voldoen aan de verschuldigde belasting- en premie-afdracht. Dit betreft de 'zwarte economie' en een deel van de betalingen in natura tussen anonieme partijen. Tussen de formele economie en de informele economie en tussen de beide componenten van de informele economie vinden voortdurend verschuivingen plaats. Figuur 7.2 geeft dit schematisch weer. Deze verschuivingen hangen ten dele samen met het stelsel van sociale zekerheid.

Ook het werken met behoud van uitkering wordt besproken, omdat het in bepaalde opzichten gelijkenis vertoont met de informele arbeid. Dit betreft formele arbeid, die niet alleen legaal is, maar bovendien sterk gereguleerd<sup>23</sup>. Ten dele is het beleid terzake een reactie op het fenomeen van de informele economie. Er vinden activiteiten in plaats die voordien in de formele of informele economie werden verricht. Door het onbeloofde karakter en de aard van de activiteiten vertoont het werken met behoud van uitkering overeenkomst met het vrijwilligerswerk. Zowel de informele arbeid als het werken met behoud van uitkering worden bevorderd door dezelfde factor: het vermijden van de als te hoog ervaren arbeidskosten.

#### 7.4.2 De omvang van de informele sector

Er zijn geen exacte gegevens bekend over de omvang van de informele economie. Over de diverse onderdelen ervan zijn wel meer of minder goed gefun-

<sup>22</sup> E.L. Feige, 'Onzichtbare sector en macro-economie'; *Economisch Statistische Berichten*, 7 oktober 1981, 66e jaargang nr. 3325, blz. 980-984.

<sup>23</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 83.

Tabel 7.14 Aantal arbeidsjaren in de niet-monetaire informele sector (nauwe SCP-definitie), 1975 en 1981 (in duizenden arbeidsjaren)

	mannen				vrouwen						
	wer- < 25 uur	wer- kend ≥ 25 uur	werk- loos/ arb. ong.	gepen- sio- neerd	wer- kend < 15 uur	wer- kend 15-24 uur	wer- kend ≥ 25 uur	werk- loos/ arb. ong.	huis- vrouw	scho- lieren/ stu- denten	to- taal
huishoudelijk werk											
totaal 1975	8	342	68	234	82	159	340	90	2.535	160	4.018
totaal 1981	21	412	189	210	174	163	327	194	2.504	183	4.377
1975-1981	13	70	121	-24	92	4	-13	104	-31	23	359
verzorging											
totaal 1975	0	88	8	7	13	20	30	12	466	19	663
totaal 1981	2	88	9	6	29	24	24	8	519	10	719
1975-1981	2	0	1	-1	16	4	-6	-4	53	-9	56
boodschappen											
totaal 1975	2	78	18	36	8	19	43	14	237	29	484
totaal 1981	5	96	48	50	19	21	43	26	247	42	597
1975-1981	3	18	30	14	11	2	0	12	10	13	113
doc-het-zelven											
totaal 1975	3	281	28	65	10	17	69	12	402	63	950
totaal 1981	14	366	139	101	33	35	105	43	498	114	1.448
1975-1981	11	85	111	36	23	18	36	31	96	51	498
vrijwilligerswerk											
totaal 1975	1	76	11	10	3	5	9	8	93	17	233
totaal 1981	3	64	23	27	7	5	15	22	100	13	279
1975-1981	2	-12	12	17	4	0	6	14	7	-4	46
totaal officieuze arbeid											
totaal 1975	14	865	133	352	116	220	491	136	3.733	288	6.348
totaal 1981	45	1.026	408	394	262	248	514	293	3.868	362	7.420
1975-1981	31	161	275	42	146	28	23	157	135	74	1.072
aandeel in bevolking (in %)											
1975	0,65	32,13	3,01	5,65	1,04	2,68	8,02	1,30	30,27	15,25	100
1981	0,94	28,81	5,93	6,25	2,04	2,70	8,22	2,96	26,88	15,27	100

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1984*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 81.

deerde schattingen gemaakt<sup>24</sup>. De omvang van het niet-monetaire deel van de informele economie kan worden gemeten aan de hand van tijdbestedingsonderzoek. Tabel 7.14 laat de resultaten zien van de door het SCP in 1975 en 1980 uitgevoerde enquêtes naar de onbetaalde arbeid (omgerekend in arbeidsjaren)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Zie onder andere:

W.C. Boeschoten en M.M.G. Fase, *Betalingsverkeer en officieuze economie in Nederland 1965-1982*; Monetaire Monografieën nr. 1, De Nederlandsche Bank NV, Deventer, Kluwer, 1984.

M. Bruyn-Hundt, 'De waarde van de onzichtbare arbeid gemeten'; *Economisch Statistische Berichten*, 27 juli 1983, 68e jaargang nr. 3415, blz. 666-669.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Zwarte activiteiten en de Nationale Rekeningen*; BPA nr. 07940-83-E8, nota 416-83-H.E8, Voorburg, 1983.

B. Kazemier, P. van der Laan en H.K. van Tuinen, 'Vergelijking van gegevens over het inkomen van gezinshuishoudingen uit fiscale bron en uit de Nationale rekeningen'; *Statistisch Magazine*, 1984, 4e jaargang nr. 1, blz. 23-29.

Arnold Heertje en Harry Cohen, *Het officieuze circuit; een witboek over zwartgeld*; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1980.

*De informele economie*; door A. Heertje, W. Begeer, H.K. van Tuinen, e.a., Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 1984, Leiden, Stenfert Kroese, 1984.

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies; Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17 050, nr. 35.

Hans Sleurink, *Hoe fraude de samenleving bedreigt*; Arnhem, Gouda Quint, 1980.

<sup>25</sup> W. Knulst, *Een week tijd, 1975*; Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

Wim Knulst en Leo Schoonderwoerd, *Waar blijft de tijd*; Sociale en Culturele Studies nr. 4, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

Uit tabel 7.14 blijkt dat de onbetaalde arbeid in de periode 1975-1981 in omvang is toegenomen. In het bijzonder doe-het-zelf-activiteiten namen sterk toe, waarbij het evenwel vooral zou gaan om werkzaamheden met een duidelijk hobbykarakter<sup>26</sup>. Zoals de onderzoekers zelf aangeven, is een bezwaar van de gebruikte methode dat niet gekeken wordt naar het resultaat van de arbeid, maar naar de eraan bestede tijd. Andere factoren blijven buiten beschouwing, hetgeen vergelijking met gegevens over formele arbeid bemoeilijkt. De omvang wordt mede beïnvloed door veranderingen in de bevolkingsopbouw. Aldus zijn conclusies over de mogelijke vervanging van formele activiteiten door informele slechts op te maken uit een samenvoeging van de resultaten van tijdbestedingsonderzoeken, tijdreeksen van uitgavenpatronen en consumptiegegewoonten en tijdsbudgettering van afzonderlijke huishoudens<sup>27</sup>. In tijd gemeten is de omvang van de niet-monetaire informele economie groter dan van de formele.

De betaalde informele arbeid wordt vooral aangetroffen in de dienstverlening aan huishoudens. Bij een aantal in 1983 gehouden CBS-enquêtes gaf, afhankelijk van de gevolgde methode, 5 tot 12 procent van de ondervraagden op wel eens zwarte inkomsten te genieten. Gemiddeld verdienen zij bijna f2200 per jaar, waarvoor gemiddeld 135 uur werd gewerkt. Opgehoorde resultaten komen daarmee in de orde van 100.000 arbeidsjaren en f3 miljard aan totale inkomsten (1% van het nationaal inkomen)<sup>28</sup>. Het CBS vermoedt dat dit slechts als ondergrens gezien dient te worden vanwege het grote percentage non-respons. Tot de respondenten behoorden vrijwel alleen mensen die in geringe mate zwart werkten als bijverdienste. Uit in 1980 en 1981 gehouden experimentele enquêtes naar zwarte arbeid blijkt dat een 12 procent van het onderhoud en de reparaties van auto's zwart verricht werd door garages en particulieren. Bij de interieurverzorging en de haarverzorging was een kleine 10 procent zwart<sup>29</sup>. Bij woningonderhoud en -verbetering werd ruim 30 procent van de loonkosten als zwart aangemerkt. Over 7 procent van de aan woningonderhoud uitgegeven bedragen is volgens de enquête geen BTW betaald. Voorts zou ongeveer twee derde van de werkzaamheden verricht zijn door doe-het-zelvers<sup>30</sup>.

De Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO) schat het aantal zwarte verrichtingen in de particuliere dienstverlening op enkele honderdduizenden per week. Hoewel het daarbij per geval niet om grote bedragen gaat, zou de totale omzet minstens f2 miljard bedragen<sup>31</sup>. Hiervan wordt f800 miljoen verdiend door werksters, f100 miljoen door kappers en f150 miljoen door automonteurs. Bezitters van huizen zouden jaarlijks voor f580 miljoen zwart onderhoud aan hun huis laten verrichten.

De ISMO schat de totale omvang van het zwarte circuit op 16 tot 21 miljard gulden. De overheid zou daardoor 11 tot 15 miljard aan inkomsten mislopen. Een deel van dit bedrag heeft echter betrekking op diefstal en andere criminele activiteiten, zoals tabel 7.15 laat zien.

Eigenlijk dient niet van een zwart 'circuit' gesproken te worden, daar circa 80 procent van het via zwarte transacties verkregen geld binnen een jaar weer

<sup>26</sup> Wim Knulst, 'Veel tijd en weinig geld bevordert zelfbouw niet'; *Wonen/TABK*, 1983, nr. 14, blz. 18.

<sup>27</sup> Wim Knulst en Leo Schoonderwoerd, *op. cit.*, blz. 63.

<sup>28</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Zwarte inkomsten uit arbeid; resultaten van in 1983 gehouden enquêtes*; Statistische Katernen nr. 3, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

<sup>29</sup> J. Blokland, 'Het officieuze circuit; een nadere begripsbepaling'; *Statistisch Magazine*, februari 1982, 2e jaargang nr. 2, blz. 4-9.

<sup>30</sup> B. Kazemier, 'De enquête woningonderhoud en -verbetering 1981'; *Statistisch Magazine*, 1984, 4e jaargang nr. 1, blz. 31-37.

<sup>31</sup> Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. *op. cit.*, blz. 16-17.



Tabel 7.15 Omvang zwarte circuit, 1982/1983 (in miljarden guldens)

	omvang zwarte circuit	verlies overheid door misbruik
heffingen	13,7 à 14,2	9,1 à 9,3
verstrekkingen	-	0,8
criminaliteit	3,5 à 5,0	2,5 à 3,4
totaal	17,2 à 19,2	12,4 à 13,4
afgerond (met marge)	16 à 21	11 à 15

Bron: Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, *Hoofdflijnen van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 5.

in de formele economie uitgegeven wordt<sup>32</sup>. Het geschatte bedrag aan zwarte inkomsten mag niet direct bij het officieel geregistreerde nationaal inkomen opgeteld worden, aangezien het CBS bij de opstelling van de Nationale Rekeningen impliciet een deel van de monetaire informele activiteiten meeneemt<sup>33</sup>.

Voor beleidsdoeleinden is het niet noodzakelijk om de exacte omvang van de informele economie te kennen. 'De' informele economie omvat immers zeer diverse activiteiten, waarbij de erbij behorende geldstromen geheel verschillende economische effecten hebben<sup>34</sup>. De indicaties omtrent de omvang van de informele economie tonen aan dat het een belangrijke economische grootheid betreft. Zeker wanneer dit vergeleken wordt met de vaak veel geringere wijzigingen in het economisch proces waarop in het beleid nauwgezet gereageerd wordt. Een analyse van de verschuivingen die mede onder invloed van het stelsel van sociale zekerheid optreden tussen formele en informele arbeid, is dan ook van belang.

#### 7.4.3 Factoren die verschuivingen van de formele naar de informele sector beïnvloeden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op verschuivingen van de formele naar de informele economie. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de stijging van de arbeidskosten;
- de inkomensnivellering;
- de arbeidsduurverkortung en de werkloosheid;
- overige, niet financiële factoren.

De stijging van de arbeidskosten wordt onderverdeeld in de ontwikkeling van de loonkosten in samenhang met die van de arbeidsproductiviteit, en de stijging van de heffingen voor de sociale zekerheid en de loonbelasting (de reeds genoemde wig).

De economische groei tot halverwege de jaren zeventig, gekenmerkt door toenemende arbeidsverdeling, specialisatie en technologische vernieuwingen, ging gepaard met een groeiende diversiteit van de aangeboden goederen en diensten en een grote verruiming van de bestedingsmogelijkheden. Aanvankelijk werd verwacht dat de gestegen welvaart tot een grotere vraag naar diensten zou leiden (de inkomenselasticiteit van diensten zou groter dan één zijn). De grotere vraag en het arbeidsintensieve karakter zouden de werkgelegenheid in deze sector doen toenemen. Door de ruimere bestedingsmogelijkheden werd de factor tijd ook voor de consument steeds schaarser, waardoor het aantrekkelijk zou worden om diensten in de meer produktieve commerciële

<sup>32</sup> Interview met W.J. van Bijsterveld, voorzitter ISMO, Haagse Post, 15 januari 1983.

<sup>33</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Zwarte activiteiten en de Nationale Rekeningen*, op. cit.

<sup>34</sup> J. Pen, 'Morfologie van het zwarte gebeuren'; *De Gids*, 1983, 146e jaargang nr. 2/3, blz. 115-125.

sfeer te laten verrichten<sup>35</sup>. De feitelijke ontwikkelingen wijzen evenwel in een andere richting, zoals onder meer door Burns en Gershuny wordt beargumenteerd. De werkgelegenheid in de dienstensector groeide wel spectaculair, maar deze groei kwam voornamelijk voor rekening van de dienstverlening ten behoeve van het bedrijfsleven - een gevolg van specialisatie en arbeidsverdeling van de collectieve diensten<sup>36</sup>. De commerciële dienstverlening aan huishoudens zou hierbij achterblijven omdat deze 'te duur' is geworden. Dit wordt veroorzaakt door de relatief sterke stijging van de arbeidskosten als gevolg van ontwikkelingen in de arbeidsproductiviteit en in het stelsel van inkomensoverdrachten en de belastingen.

Door de stijging van de arbeidsproductiviteit en de algehele welvaart stegen de lonen. De arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren van de economie is ten gevolge van technologische ontwikkelingen sterk uiteen gegroeid. De ontwikkeling van de nominale loonvoet in de diverse sectoren van de economie daarentegen is binnen zekere marges dezelfde en grotendeels afgestemd op die van de arbeidsproductiviteit in de sterkere sectoren. Waar de stijging van de arbeidsproductiviteit achterblijft, stijgt de relatieve prijs per eenheid produkt en waar geen doorberekening van de hogere kosten mogelijk is, neemt de winstmarge af. Tabel 7.16 geeft een indicatie van de uiteengroeiende arbeidsproductiviteit en loonkosten per eenheid produkt voor vier sectoren van de economie. De tabel laat zien dat de ontwikkeling van de loonvoet in de vier sectoren tamelijk gelijk opgaat. De arbeidsproductiviteit in de bouw en de dienstensector blijft echter achter bij die in de landbouw en de industrie, waardoor de loonkosten per eenheid produkt relatief meer toenemen. Verschuivingen tussen formele en informele economie spelen zich in feite af op onderdelen van deze vier sectoren. Gegevens hierover zijn moeilijk uit de bestaande statistieken af te leiden, omdat deze onderdelen niet als zodanig in de statistieken worden onderscheiden. Niettemin geeft de tabel in grote lijnen het proces aan dat zich heeft voorgedaan.

Tabel 7.16 Ontwikkeling van loonvoet, arbeidsproductiviteit, loonkosten per eenheid produkt en producentenprijs in vier sectoren, 1953-1975 (procentuele mutaties)

	loonvoet			arbeidsproductiviteit			loonkosten per eenheid produkt			producentenprijs		
	'53 / '62	'63 / '70	'71 / '75	'53 / '62	'63 / '70	'71 / '75	'53 / '62	'63 / '70	'71 / '75	'53 / '62	'63 / '70	'73 / '75
landbouw	6,8	8,0	12,0	7,1	8,5	5,6	-0,3	-1,5	6,4	2,1	3,4	5,7
industrie	7,6	11,7	14,5	4,8	8,0	3,4	2,8	3,7	11,1	0,8	2,3	7,3
bouw	6,1	12,4	13,9	0,4	2,9	1,2	5,7	9,5	12,7	4,9	6,5	12,0
diensten	6,5	11,3	14,3	2,5	2,0	1,9	4,0	9,3	12,4	3,2	5,9	9,7
totaal	7,2	11,7	14,0	3,9	5,3	3,7	3,3	6,4	10,3	2,3	4,3	8,6

Bron: *Verschuivingen in de verhouding tussen betaalde en onbetaalde arbeid*, door M. Bruijn-Hundt, W. Driehuis, Y.M. Koot, e.a., Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1982, blz. 117.

De prijsstijging van de factor arbeid wordt versterkt door de heffingen op de lonen, die tevens in aanzienlijke mate de omvang van het bruto-netto tra-

<sup>35</sup> Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*; New York, Basic Books, 1973.  
S.B. Linder, *Arme elite! Toekomst en tijdgebrek*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1971.  
V.R. Fuchs, *The Service Economy*; National Bureau of Economic Research, New York, 1968.

Zie ook:

*Verschuivingen in de verhouding tussen betaalde en onbetaalde arbeid*; door M. Bruyn-Hundt, W. Driehuis, Y.M. Koot, e.a., Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1982.

<sup>36</sup> S. Burns, *Home Inc; The Hidden Wealth and Power of the American Household*; Garden City, Doubleday, 1975.

Jonathan Gershuny, *After Industrial Society? The Emerging Self-service Economy*; London, MacMillan, 1978.

J.I. Gershuny en I.D. Miles, *The New Service Economy*; London, Pinter, 1983.

Tabel 7.17 Loonkostenontwikkeling in het schildersbedrijf, 1960-1982

jaren (eind september)	uurloon <sup>a)</sup> (in guldens)	sociale lasten <sup>b)</sup> (in guldens)	loon kosten (in guldens)	uurloon (index)	sociale lasten (index)	loon- kosten (index)
1960	2,11	0,71	2,82	100	100	100
1965	3,06	1,49	4,55	145	210	161
1970	4,32	2,64	6,96	205	372	247
1975	8,17	6,39	14,56	387	900	516
1980	11,53	9,11	20,66	547	1283	733
1982	15,92	11,22	27,14	755	1580	962

Bron: Bedrijfschap Schildersbedrijf, *Jaarverslag 1982*, Rijswijk, 1983, blz. 18.

a) cao-uurloon voor een volwassen werknemer

b) sociale lasten, inclusief vakantiebon, risicocoupon, pensioenregeling en dergelijke

ject, de wig, bepalen (zie par. 7.3)<sup>37</sup>. Tabel 7.17 laat bij wijze van voorbeeld de ontwikkeling hiervan zien voor het schildersbedrijf.

De stijging van de arbeidskosten werkt verschillende ontwikkelingen in de hand. Zij maakt het aantrekkelijk om arbeidsintensieve taken in het productieproces te automatiseren. Waar automatisering moeilijk is, worden onderdelen van het productieproces uitgestoten naar de informele sector, zoals bijvoorbeeld de montage van meubelen. Op grond van deze ontwikkelingen wordt door sommigen zelfs een toekomst verwacht waarin de industrie zich voornamelijk zal richten op de productie van intermediaire goederen, die in de huishoudens verwerkt worden ('self service society')<sup>38</sup>. Anderen gaan uit van een groei van zowel de formele als de informele economie<sup>39</sup>. De uitstoot van activiteiten naar de informele economie kan zo gezien worden als een volgende stap in het proces van stijging van de arbeidsproductiviteit door specialisatie. Daardoor kunnen verschillende onderdelen van de formele sector nog productiever werken, waarmee het proces zichzelf versterkt<sup>40</sup>.

Juist in de arbeidsintensieve dienstverlening aan huishoudens treedt het proces van de arbeidskostenstijging scherp naar voren. Voor deze activiteiten mag niet verwacht worden dat de produktiviteitsstijging gelijke tred kan houden met andere delen van de economie, terwijl een doorberekening van de kosten tot afzetverlies leidt. Door de sterke toename in de diversiteit van goederen en diensten is het aantal bestedingsmogelijkheden zeer gestegen. De 'dure' dienstverlening wordt al snel zelf ter hand genomen, om aldus andere bestedingsmogelijkheden beter te kunnen benutten. Dit wordt versterkt door de produktiviteitsstijging die ook binnen de huishoudens optreedt dankzij betere en goedkoper geworden hulpmiddelen<sup>41</sup>. De industrie speelt hierop weer in, bijvoorbeeld door de levering van eenvoudig te verwerken materialen. Voor een groot aantal diensten blijft men echter aangewezen op hulp van anderen. Mede omdat controle op belasting- en premie-afdracht bij de dienstverlening aan particulieren moeilijk is, vinden verschuivingen plaats naar de informele economie. Dit laatste is niet mogelijk voor de dienstverlening door de collectieve sector. Daar doet zich echter een vergelijkbare problematiek voor wat betreft de produktiviteitsontwikkeling en de loonkosten. Hier worden 'oplossingen' gezocht in het werken met behoud van uitkering en een toenemend beroep op onbetaalde arbeid (zelfzorg en vrijwilligerswerk).

Naast de stijging van de arbeidskosten is ook de in hoofdstuk 6 geschetste inkomensnivellering van invloed op de informele arbeid. Naarmate de lonen

<sup>37</sup> Zie onder andere: *Lastenverschuiving en werkgelegenheid; een analyse gericht op verbetering van het ondernemersklimaat*; door A.A. Soetekouw, F.A. von Dewall, H.A. Kogels e.a., Stichting Maatschappij en Onderneming, 's-Gravenhage, 1983.

<sup>38</sup> Jonathan Gershuny, *op. cit.*

Alvin Toffler, *De derde golf*; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1981.

<sup>39</sup> Joseph Huber, *Die zwei Gesichter der Arbeit*; Frankfurt am Main, S. Fischer, 1984.

<sup>40</sup> J. Huber, *ibid.*

<sup>41</sup> Jonathan Gershuny, *op. cit.*

dichter bij elkaar komen te liggen, wordt het inhuren van arbeid relatief duurder voor degenen die hun inkomen relatief achteruit zien gaan. Dit te meer omdat de *bruto* lonen van de aanbieders van diensten betaald moeten worden uit de *netto* lonen van de opdrachtgevers. Het feit dat men zelf steeds langer moet werken om een formele arbeidskracht te betalen, leidt ertoe dat men werkzaamheden zelf ter hand gaat nemen of zijn toevlucht zoekt in de zwarte sfeer. In het eerste geval worden de voordelen van de specialisatie in de formele sector aangetast in de vorm van geringere efficiency en kwaliteitsverlies.

Aan de kant van de aanbieders van diensten is het ontgaan van belasting- en premieheffing een prikkel om de informele sfeer te betreden. Zoals gezegd, spelen de sociale zekerheidslasten hierbij een belangrijke rol. Vanwege de marginale druk is het voor de aanbieder van werk niet aantrekkelijk om additionele inkomsten, naast die uit een formele betrekking, op te geven aan de fiscus. Voor een uitkeringsgerechtigde zijn de officiële mogelijkheden om extra inkomsten te verwerven gering; boven een laag bedrag treedt een impliciete heffing van 100 procent op: de zogenoemde armoede-val. Waar mede door het stelsel van inkomensoverdrachten zowel de vraag naar als het aanbod van formele arbeid negatief beïnvloed worden, vinden deze elkaar al snel op de informele arbeidsmarkt.

De huidige werkloosheid en het zich al langer voltrekkende proces van arbeidsduurverkorting betekenen een vergroting van het potentieel aan informele arbeidskracht. Er lijkt evenwel een positief verband te bestaan tussen het hebben van een formele baan en deelneming aan het informele circuit<sup>42</sup>. De segmentering op de formele arbeidsmarkt zet zich blijkbaar voort op de informele arbeidsmarkt, in die zin dat hoger opgeleiden (zoals studenten) en mensen met een formele baan, betere toegang hebben tot het informele werk<sup>43</sup>. Tegenover de toename van vrije tijd staat een stagnatie in inkomsten. Dit kan enerzijds een stimulans zijn om informele activiteiten te verrichten of te laten verrichten. Anderzijds zijn ook de informele activiteiten niet gratis. Het uiteindelijke effect van deze ontwikkelingen op langere termijn is onvoorspelbaar, te meer omdat in de sterk gedifferentieerde samenleving de genoemde factoren voor de verschillende bevolkingsgroepen in de diverse onderdelen van de informele economie verschillend uitwerken.

Ten slotte zijn er niet-financiële factoren, waarvan het uiteindelijke effect eveneens moeilijk is aan te geven. De groeiende bemoeienis van de overheid met het economisch leven in de afgelopen decennia vroeg om verdere formalisering. De daarmee gepaard gaande ingewikkeldheid van het stelsel van inkomensoverdrachten kan sommige groepen 'dwingen' tot toetreding tot de informele sector. Kleine ondernemingen staan vaak voor het dilemma om informeel te werk te gaan of de nadelen te aanvaarden van belastingen en regels die afgestemd zijn op grote ondernemingen<sup>44</sup>.

Vanuit een sociaal-culturele invalshoek kan erop gewezen worden dat informele activiteiten een mogelijkheid betekenen voor het opdoen van sociale contacten. De ongebondenheid van de werkzaamheden, alsmede de zelfstandigheid en het directe contact met de opdrachtgever worden als positief ervaren. In sommige kringen is het traditie om bepaalde activiteiten informeel te verrichten<sup>45</sup>. Dit zou onder andere gelden voor krakers- en studentengemeenschappen, maar ook voor bepaalde landstroken. Tevens is er sprake van een zekere modegevoeligheid. De doe-het-zelf-werkzaamheden behoren tot de activiteiten die in de jaren zestig en zeventig in sociaal aanzien zijn gestegen

<sup>42</sup> R.E. Pahl, *Divisions of labour*; Blackwell, London, 1984; zoals besproken in: David White, 'Divisions of Labour', *New Society*, 27 september 1984, 69e jaargang nr. 1136, blz. 348-350.

<sup>43</sup> P.H. Renooy, *De schemerzone; 'werkplaats' tussen vrije tijd en arbeid*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1984, blz. 74.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Zwarte inkomsten uit arbeid; resultaten van in 1983 gehouden enquêtes*; Statistische Katernen nr. 3, 's-Gravenhage, 1985, blz. 10 en 11.

<sup>44</sup> Lars Ingelstam, 'Third Sector Approach to Sweden's Future', *Futures*, april 1983, 15e jaargang nr. 2, blz. 138-151.

<sup>45</sup> P.H. Renooy, *op. cit.*, blz. 47 en 74.

<sup>46</sup>. Ook spelen gevoelens mee als 'iedereen werkt zwart, dus je moet wel meedoen' en het beeld dat men heeft van de zwaarte van de belastingdruk, de kans op sancties en de zwaarte daarvan en de mogelijkheid tot controle en de intensiteit daarvan <sup>47</sup>.

Van verschillende kanten wordt kritiek geuit op de toenemende professionalisering en bureaucratisering van de samenleving. Daarbij pleit men voor een samenleving waarin het individu weer meer de verzorging in eigen hand neemt en minder afhankelijk is van professionele zorg en betaalde arbeid <sup>48</sup>. Tegelijkertijd worden om financiële redenen beperkingen aangebracht in het door de overheid gefinancierde voorzieningenniveau. Te zamen leidt dit tot een toenemend beroep op het informele complement van collectieve verzorging, zoals het vrijwilligerswerk en het werken met behoud van uitkering. Waar gewekte verwachtingen niet vervuld worden, bestaat de intentie om zelf voor oplossingen te zorgen, bijvoorbeeld door zelf werkgelegenheid te creëren in de informele sector. Dit zou kunnen leiden tot een toenemend 'incivisme': het aannemen van een onverschillige houding tegenover de overheid en haar maatregelen <sup>49</sup>. De dienstverlening door de collectieve sector wordt zodoende geconfronteerd met problemen wat betreft financierbaarheid, effectiviteit en legitimiteit, waarvan stimulansen uitgaan tot informalisering van een deel van deze activiteiten.

#### 7.4.4 *Knelpunten*

De informele arbeid is geen incidenteel of voorbijgaand verschijnsel in de economie. Het is een symptoom van de voortgaande stijging van de arbeidsproductiviteit door specialisatie en technische ontwikkeling. Wanneer bij economische groei de lonen in alle sectoren van de economie stijgen, zijn de dienstverlenende sectoren waar de stijging van de arbeidsproductiviteit achterblijft, in het nadeel. De ontwikkelingen in het verleden laten zien dat het negatieve effect van prijsstijging niet gecompenseerd wordt door een verandering in het consumptiepatroon ten gunste van deze diensten. De relatieve prijsstijging leidt tot een verschuiving naar de informele economie. Dit proces wordt nog versterkt door het stelsel van sociale zekerheid: de hoogte en de structuur van de heffingen hebben een negatieve invloed op de vraag naar formele arbeid, terwijl het aanbod negatief beïnvloed wordt door de marginale druk en de armoede-val. Ten slotte kan er van de ingewikkeldheid van het stelsel een negatieve werking uitgaan.

De groei van de informele economie leidt tot een aantal knelpunten:

- het bestaan van de monetaire informele economie betekent dat het overheidsbeleid slechts een gedeelte van de totale economie bestrijkt. De grondslag voor het verstrekken van inkomensoverdrachten en het heffen van belastingen en premies wordt alleen bepaald door de officieel geregistreerde gegevens. Dit leidt tot onrechtvaardigheden, omdat de één kans ziet om afdrachten te ontlopen en de ander niet;
- substitutie van formele activiteiten door informele is niet in alle gevallen negatief te waarderen. Waar door de burgers gewenste niet-monetaire informele activiteiten mogelijk zijn, lijken weinig redenen aanwezig om maatregelen te nemen. Technologische ontwikkelingen en arbeidsduurverkortingen kunnen de mogelijkheden in de toekomst nog doen toenemen. Wanneer men echter door de hoge arbeidskosten noodgedwongen zelf werkzaamheden verricht en daarbij kwalitatief slechtere resultaten bereikt

<sup>46</sup> Q.J. Munters, *Stijgende en dalende cultuurgooederen*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977, hoofdstuk 8.

<sup>47</sup> W.J. van Bijsterveld, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude*; 's-Gravenhage, 1980, blz. 36 e.v.

<sup>48</sup> Hans Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*; Baarn, Ambo, 1979.  
I. Illich, *Naar een nieuwe levensstijl*, Baarn, Het Wereldvenster, 1973.

<sup>49</sup> Alvin Toffler, *op. cit.*

<sup>49</sup> Adrian Smith, 'The Informal Economy'; *Lloyds Bank Review*, juli 1983, blz. 45-61.

dan de vakman, is sprake van een economisch minder gewenst proces van de-specialisatie;

- de bestaande specialisatie in de formele economie betekent dat men voor veel taken aangewezen is op anderen. De kringen van niet-anonieme relaties lijken door gezinsverdunding en toenemende individualisering echter afgenomen te zijn, zodat men meer op zich zelf en op markttransacties is aangewezen. Onder de huidige maatschappelijke omstandigheden is een toename van de informele arbeid geen 'terugkeer naar vroeger'. De traditionele opvangmogelijkheden, met name voor de verzorging van zieken en bejaarden, zijn geringer. Hieraan wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen door het stelsel van sociale zekerheid. Hiernaast blijft het van belang dat er betaalbare particuliere dienstverlening voorhanden is;
- hoge arbeidskosten en hoge marginale tarieven dragen bij tot een omvangrijke informele arbeidsmarkt. Dit leidt tot uitstoot van formele arbeid in sectoren die sterke concurrentie ondervinden van informele arbeid, waarvan een groter beroep op de sociale zekerheid en tegelijkertijd een versmaling van de grondslag voor de collectieve heffingen het gevolg zijn. Beide effecten vragen om hogere heffingen op arbeid, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat.

Een verdere marginalisering van de arbeidsintensieve dienstverlening is ongewenst om redenen van werkgelegenheid en van een voldoende voorzieningenniveau. Een volledige bestrijding van de monetaire informele arbeid door middel van verscherpte controle is uitgesloten. Een fundamentele aanpak vereist dat de arbeidsintensieve dienstverlening in een betere concurrentiepositie ten opzichte van de informele arbeid komt te verkeren. Daartoe dient aangegrepen te worden bij de hoge arbeidskosten die relatief zwaar drukken op de arbeidsintensieve activiteiten die hier aan de orde zijn.

De verschillen in ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zouden zich kunnen vertalen in een grotere loondifferentiatie. Hieraan zijn echter grenzen gesteld in de vorm van het minimumloon, terwijl het ook de vraag is of een dergelijke differentiatie uit sociaal oogpunt aanvaardbaar wordt geacht. De sterke sectoren danken hun productiviteit mede aan de uitstoot van de minder productieve onderdelen. Dit rechtvaardigt een redelijk gelijkmatige spreiding van de welvaart, ook al komt die vooral in de sterke sectoren tot stand. Voorts kan een sterke loondifferentiatie ertoe bijdragen dat de arbeidsproductieve sectoren onderdelen van hun productieproces verzelfstandigen in afzonderlijke arbeidsintensieve bedrijfjes, waardoor de lonen verlaagd kunnen worden.

Verkleining van de wig kan bewerkstelligd worden door een lastenverschuiving in de premieheffing (zie par. 7.3). Een variant hierop is het verstrekken van loonkostensubsidies. Wanneer deze specifiek gericht worden op de sectoren die gevoelig zijn voor substitutie naar de informele sector, doen zich afbakeningsproblemen voor.

Voor de toekomst lijkt het noodzakelijk om een zodanig instrumentarium te ontwikkelen dat ook de werknemers in de zwakkere sectoren in tijden van economische groei een gerechtvaardigd deel van de welvaartsstijging toegemeten krijgen, zonder dat dit leidt tot hoge arbeidskosten. Daartoe dient een nieuwe systematiek van uitkeringen en financiering van de sociale zekerheid ontwikkeld te worden die de prikkel om de arbeidsproductiviteit te verhogen niet wegneemt, maar tevens voorkomt dat het nadeel voor de arbeidsintensieve sectoren steeds groter wordt.

#### 7.4.5 *Het werken met behoud van uitkering*

Het werken met behoud van uitkering betreft activiteiten die in beginsel additioneel behoren te zijn. Werk dat vanwege de hoge arbeidskosten blijft liggen, kan op deze wijze 'onbetaald' plaatsvinden. In het inkomen van de werknemers wordt elders - in de vorm van een uitkering - voorzien.

In de persoonlijke levenssfeer gaan de negatieve consequenties van de werk-

loosheid veel verder dan alleen de teruggang in inkomen<sup>50</sup>. Daarom verricht een groot aantal werklozen onbeloonde werkzaamheden. Hiermee voorzien zij in hun behoefte aan een zinvolle tijdsbesteding, terwijl het bovendien hun positie op de arbeidsmarkt kan versterken. Volgens een onderzoek naar lokale projecten die ten behoeve van werklozen zijn opgezet, waren eind 1983 bijna 47.000 werklozen bij dergelijke projecten betrokken<sup>51</sup>. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schatte onlangs het totaal aantal mensen dat met behoud van uitkering werkt op 100.000<sup>52</sup>. In de sfeer van het werken met behoud van uitkering vindt een scala van activiteiten plaats, variërend van het traditionele vrijwilligerswerk, tot speciaal voor werklozen gecreëerde projecten, voornamelijk in de niet-commerciële sfeer<sup>53</sup>.

Aan het werken met behoud van uitkering kleven evenwel grote risico's, die hier kort aangeduid worden<sup>54</sup>. Voor de marktsector betreft dit het gevaar van *concurrentievervalsing*. Het werken met behoud van uitkering heeft hier hetzelfde effect als een gerichte loonkostensubsidie<sup>55</sup>. In de quartaire sector is er het risico van *budgetvervalsing*, dat optreedt wanneer beloonde arbeid die ten laste komt van het toegewezen budget, buiten de budgettaire prioriteitenafweging om vervangen wordt door onbeloonde arbeid. De daaruit voortvloeiende taakuitbreiding kan tot een groei van de collectieve sector leiden. Tevens wordt gewezen op de mogelijke 'deprivatisering': instellingen kunnen door de inschakeling van werklozen taken blijven uitvoeren die voor privatisering in aanmerking komen<sup>56</sup>. Een derde risico vormen de *verdringingseffecten*. Vervanging van reguliere arbeid door onbeloonde arbeid leidt tot een vergroting van de werkloosheid. Voor de individuele werknemer betekent het een bedreiging van zijn rechtspositie. Bovendien ontstaan hierdoor verschillen in arbeidsvoorwaarden voor hetzelfde werk. Deze uiten zich onder meer in verschillen met betrekking tot de sociale zekerheid (bijstand i.p.v. WAO). In het algemeen kan van het werken met behoud van uitkering een neerwaarts effect op de lonen uitgaan. Ten slotte kunnen verdringingseffecten optreden wanneer 'echte' vrijwilligers vervangen worden door uitkeringsgerechtigden, terwijl deze laatsten als het ware de morele plicht zouden kunnen krijgen om naast hun uitkering maatschappelijk actief te worden.

Ten einde de negatieve effecten van concurrentie- en budgetvervalsing te ondervangen, wordt een *Wet Onbetaalde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden* (WOAU) voorbereid. Een belangrijk onderdeel van deze wet is de instelling van regionale toetsingscommissies, die alle onbetaalde activiteiten die 'in meerdere of mindere mate het karakter hebben van een beroeps- of bedrijfsactiviteit', toetsen op budget- en concurrentievervalsing<sup>57</sup>. Onbeloonde arbeid kan geen structureel of blijvend alternatief zijn voor beloonde arbeid en structurele werkgelegenheid. Werken met behoud van uitkering is een tijdelijke noodoplossing, die alleen zijn rechtvaardiging kan vinden in het huidige hoge niveau van de vaak langdurige werkloosheid<sup>58</sup>.

<sup>50</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *op. cit.*, blz. 73.

<sup>51</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Atlas van lokale initiatieven in Nederland, 1984. Werkprojecten en ondersteunende instanties*; 's-Gravenhage, 1984.

<sup>52</sup> Toespraak van minister J. de Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de opening van het Gewestelijk Arbeidsbureau te Breda op 10 september 1984, Persbericht nr. 84/175 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>53</sup> Werkgelegenheidsnota 1983/84; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 102, bijlage V.

<sup>54</sup> Zie voor een uitgebreide literatuurlijst: Hans Olink, e.a., *Zwarte kunst; werken met een uitkering in de (podium)kunsten*; Instituut voor Theateronderzoek nr. 8, Amsterdam, 1984.

<sup>55</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden*, SER-publikatie nr. 23, 's-Gravenhage, 1984.

<sup>56</sup> Studie Interdepartementale Commissie Aanwending Uitkeringen, bijlage bij notitie Werkgelegenheidsbeleid, zoals aangehaald in Sociaal-Economische Raad, *op. cit.*, blz. 9.

<sup>57</sup> Sociaal-Economische Raad, *op. cit.*

<sup>58</sup> Adviesaanvraag Voorontwerp Wet Onbeloonde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden, opgenomen in Sociaal-Economische Raad, *op. cit.*

<sup>59</sup> Sociaal Economische Raad, *op. cit.*, blz. 39-40.

## 7.5 Recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

### 7.5.1 Inleiding

Sinds de Tweede Wereldoorlog is een aanzienlijke arbeidsduurverkorting gerealiseerd. Economische groei en stijging van de produktiviteit vormden de financieringsbronnen voor deze ontwikkeling, die geleidelijk plaatsvond en niet alleen gestalte kreeg in de vorm van een kortere werkweek, maar ook in langere vakanties, vervroegde uittreding en een toename van afwezigheid door ziekte en ander kort verzuim. In de jaren zeventig nam het aandeel van deeltijdwerkers in de totale beroepsbevolking sterk toe. Eén op de vijf arbeidsplaatsen wordt nu door een deeltijdwerker vervuld, tegenover ruwweg één op vijftientig in 1960. Door deze wijzigingen werd een steeds grotere flexibiliteit geëist om de werkzaamheden te organiseren. Arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid en flexibilisering van de organisatie van arbeid betreffen ontwikkelingen, waarmee de economie reeds vele jaren wordt geconfronteerd. Overheid en bedrijfsleven hebben de organisatorische gevolgen daarvan tot dusverre steeds kunnen opvangen. In de jaren tachtig tekent zich evenwel een versnelling af in deze trends. In het kader van dit rapport is een beperkte enquête gehouden om meer inzicht te verwerven in deze ontwikkelingen<sup>59</sup>. De conclusies hiervan zijn in het navolgende verwerkt.

### 7.5.2 Arbeidsduurverkorting<sup>60</sup>

In de jaren zestig en zeventig ging de contractuele standaardwerkweek terug van 45 naar 40 uur per week. Het aantal feitelijk gewerkte uren daalde sneller en wel met bijna een kwart, als gevolg van meer vakantiedagen en verzuim (zie tabel 7.18). De werkweek lijkt echter in de jaren tachtig en negentig nog grondiger te worden gewijzigd.

Tabel 7.18 Gemiddelde arbeidsduur, 1960-1982 (in uren per jaar)

	1960	1970	1980	1982
feitelijke arbeidsduur <sup>a)</sup>				
— volle-tijdwerkers	2174	1897	1634	1661
— deeltijdwerkers	1084	1005	877	864

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, september 1984, blz. 65.

a) De feitelijke arbeidsduur is de maximale potentiële arbeidsduur minus vakantiedagen, feestdagen, kort-verzuim, vorstverlet, ziekteverzuim en plus overwerk. De hier gepresenteerde arbeidsduur betreft die van een gemiddelde werknemer in het particuliere bedrijfsleven (excl. landbouw).

Sinds het akkoord in de Stichting van de Arbeid van november 1982 vinden tussen werkgevers en werknemers onderhandelingen plaats over de omvang van de arbeidsduurverkorting en de wijze waarop die zal worden ingevoerd. De argumenten die worden aangevoerd, lopen uiteen door de grote verscheidenheid in arbeidssituaties in de diverse sectoren van de economie. Alvoorens een overzicht van de verschillende argumentaties te geven en mogelijke

<sup>59</sup> Dit beperkte onderzoek bestond uit een twintigtal vraaggesprekken in december 1984 en januari 1985 met beleidsmakers op het terrein van de organisatie van de arbeid uit verscheidene sectoren van de economie. De gesprekken werden gevoerd aan de hand van halfgestructureerde vragenlijsten met vragen betreffende ontwikkelingen, problemen en verwachtingen ten aanzien van arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid en flexibilisering van arbeid. De vertrouwelijkheid van de gesprekken maakt het niet mogelijk om een nadere aanduiding van geïnterviewde personen en bedrijven te geven.

<sup>60</sup> Voor een overzicht van de problematiek van arbeidsduurverkorting wordt hier ook verwezen naar *Herverdeling van werk*; R. de Boer, F.A. Dijk, L. Geuts, e.a., Leiden, Stenfert Kroese, 1984.



ontwikkelingslijnen te schetsen, volgt eerst een kort overzicht van de gebeurtenissen sinds november 1982.

Het Stichtingsakkoord zette twee lijnen uit, namelijk arbeidsduurverkorting en rendementsherstel. In de daarop volgende cao-onderhandelingen kreeg arbeidsduurverkorting gestalte in alle sectoren van de economie, hetgeen leidde tot - op weekbasis teruggerekende - arbeidstijden van 38 à 39 uur in 1984 in de meeste bedrijfstakken; in enkele, niet onbelangrijke, bedrijven werd echter al een arbeidstijd van 36 uur gerealiseerd. Deze arbeidsduurverkorting kreeg veelal haar beslag in de vorm van zogenaamde roostervrije dagen, die vaak vrij opneembaar zijn. De mate van herbezetting van de opengevallen arbeidsuren is moeilijk te achterhalen. Op macro-niveau kan worden vastgesteld dat van een uitbreiding van de werkgelegenheid geen sprake is. De arbeidsduurverkorting gaf de mogelijkheid tot sanering van de arbeidsorganisaties, met name buiten de sfeer van de directe produktie, waar de benodigde inzet van arbeid minder vastligt. In veel bedrijfstakken werden plannen voor arbeidsduurverkorting gekoppeld aan projecten waarbij ouderen vervroegd uittraden en vervangen werden door jongeren met contracten voor een kortere werktijd. Vooral in grote dienstverlenende bedrijven kreeg arbeidsduurverkorting in combinatie met herstructurering van het personeelsbestand op deze wijze vorm. Arbeidsduurverkorting droeg aldus bij tot behoud van arbeidsplaatsen en verbetering van rendementen door loonmatiging, door verjonging van personeelsbestanden en sanering van de organisatie.

Het proces dat op gang is gekomen heeft een aantal ervaringsfeiten aan het licht gebracht. Arbeidsduurverkorting blijkt verschillend uit te werken, wat betreft herbezettingmogelijkheden en organisatieproblematiek, voor direct en indirect produktiepersoneel. Daar waar directe produktie plaatsvindt in continu-processen, waarbij de arbeidstijd niet aan de bedrijfstijd is gekoppeld, is arbeidsduurverkorting relatief gemakkelijk te organiseren en leidt deze tot hoge, zo niet volledige, herbezetting. In de indirecte produktiesfeer ontstaan door arbeidsduurverkorting problemen ten aanzien van de gewenste handhaving van de bedrijfstijd en de noodzaak tot afsplitsing van taken van individuele personeelsleden. Beide aspecten blijken vaak te cumuleren en kunnen tot aanzienlijke problemen leiden naarmate het bedrijf of het bedrijfsonderdeel kleiner van omvang is.

In zijn algemeenheid kan dan ook gesteld worden dat invoering van arbeidsduurverkorting gemakkelijker te organiseren is in grotere bedrijven, waar directe produktie het belangrijkste bestanddeel van de toegevoegde waarde vormt, waar roosterorganisatie ter opvang van de scheiding van arbeidstijd en bedrijfstijd reeds de praktijk is en waar het personeel relatief gemakkelijk vervangbaar is, omdat geringe eisen aan kennis en specialisatie worden gesteld.

Hoewel de situatie nogal verschilt per bedrijf of bedrijfstak, bestaat er op een aantal punten overeenstemming tussen werkgevers en werknemers. Met name over de inschakeling van jongeren op arbeidscontracten van 32 uur, lijkt algemene overeenstemming te ontstaan. Ook is er geen verschil van mening over de noodzaak tot handhaving of verlenging van bedrijfstijden. Geen van beide partijen blijkt gelukkig met het systeem van roostervrije dagen. Werkgevers niet, omdat roostervrije dagen feitelijk de vorm van vakantiedagen aannemen, met het daaraan eigen onvoorspelbare karakter. De werknemersorganisaties vrezen dat roostervrije dagen een veel te geringe herbezetting mogelijk maken. De vertraging in de voortgang van de arbeidsduurverkorting die zich in het voorjaar van 1985 aftekent, heeft voornamelijk te maken met de vorm waarin arbeidsduurverkorting beslag zou moeten krijgen en niet met het streven naar arbeidsduurverkorting als zodanig. De argumenten in het onderhandelingsproces laten zich als volgt samenvatten.

Van werkgeverszijde wordt benadrukt dat verdere arbeidsduurverkorting niet collectief kan worden doorgevoerd, omdat de kosten en de noodzakelijke aanpassingen in de organisatie juist verschillend uitwerken voor individuele bedrijven. Daarnaast zou collectieve arbeidsduurverkorting geen recht doen

aan de verschillen in invoeringsmogelijkheden voor de functies van taak-, respectievelijk tijdgebonden personeel. De functies van de laatsten zijn relatief eenvoudig te splitsen en her te verdelen, in tegenstelling tot die van het taakgebonden personeel. De inkomensachteruitgang verbonden met arbeidsduurverkortening zou demotiverend uitwerken naar het taakgebonden personeel, dat zijn taken niet echt ziet verminderen. Hierbij komt ook veelvuldig naar voren dat op segmenten van de arbeidsmarkt, ondanks de hoge werkloosheid, een aanbodtekort bestaat, met name van hoger personeel en van technische vakspecialisten van alle niveaus. Een aspect dat van vakbondszijde veelal wordt erkend. Een belangrijk argument in de redenering van de werkgevers betreft ook de gevolgen voor de loonstructuur, die - bij handhaving van het sociaal minimum op het huidige niveau - geleidelijk verder in elkaar wordt gedruwd. De grote druk op de bedrijfstijd lijkt echter het zwaarste argument in de discussie te zijn. Hoewel dit probleem als vrij algemeen wordt ervaren, zijn het ook hier weer delen van de industrie en het midden- en kleinbedrijf, die er meer problemen mee hebben dan de dienstverlenende sectoren, waar traditioneel de bedrijfstijd langer is dan de arbeidstijd.

Van de zijde van de werknemersorganisaties wordt de waarde van deze argumenten niet ontkend, maar wel minder zwaar bevonden, en wordt niet de conclusie getrokken dat verdere collectieve arbeidsduurverkortening uitgesloten moet worden. Doorslaggevend argument is de bestrijding van de werkloosheid, waaraan gedifferentieerde arbeidsduurverkortening een te geringe bijdrage zou leveren. Wanneer individuele bedrijven of organisaties en individuele werknemers recht kunnen doen gelden op uitzonderingsposities, zou een oncontroleerbare situatie ontstaan waarin het proces van arbeidsduurverkortening ernstig wordt vertraagd, zo niet in gevaar gebracht. Het proces moet geleidelijk gaan, maar mag niet stagneren.

De noodzaak van geleidelijkheid vindt eveneens een belangrijke oorzaak in de gevolgen van arbeidsduurverkortening voor de inkomens van werknemers. De koopkrachtdaling die is opgetreden sinds het einde van de jaren zeventig, zou bij een te snelle invoering op een zodanige manier worden versterkt, dat de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden zwaar op de proef zou worden gesteld. Een langzame invoering is daarom volgens de werknemersorganisaties onvermijdelijk, terwijl tegelijkertijd een hoge herbezetting een noodzakelijke voorwaarde is om de solidariteit niet uit te hollen.

De dreigende maatschappelijke tweedeling in actieven en niet-actieven is voor de voorstanders van collectieve arbeidsduurverkortening een argument waartegen de micro-economische problemen op bedrijfsniveau niet opwegen. Deze gedachte ondervindt brede maatschappelijke steun en het is deze steun die de realisering van een collectieve 36-urige werkweek (op jaarbasis) niet onwaarschijnlijk maakt. De ontwikkeling naar een 32-urige werkweek voor jongeren tot 23 jaar lijkt zich eveneens door te zetten. De vorm waarin de 36-urige werkweek (op jaarbasis) beslag krijgt, zal de nodige differentiatie te zien geven: verkorte arbeidstijden op jaarbasis of op weekbasis, alternatieve vormen zoals betaald langdurig educatief of vrij verlof of zelfs cumulatie van roostervrije dagen om tot vervroegde uittreding te komen voor bijvoorbeeld hoger personeel van 50 jaar en ouder.

### 7.5.3 Deeltijdarbeid

Deeltijdarbeid is in de afgelopen 25 jaar uitgegroeid tot een belangrijk verschijnsel op de arbeidsmarkt, waarvoor zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde een groeiende belangstelling bestaat. Het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf<sup>61</sup> raamt het aantal deeltijdwerkers in het particuliere bedrijfsleven op 433.000 in 1982; een aantal dat steeds sneller is toegenomen sinds 1960, toen er 68.000 deeltijdwerkers waren. Ondanks de daling van de totale werkgelegenheid in de particuliere sector sinds 1973, nam het aantal deeltijdwerkers gestaag toe.

<sup>61</sup> Ongepubliceerde bron.

Deeltijdbanen concentreren zich in de dienstensectoren en worden vooral bezet door vrouwen, die ruim driekwart van het totale aantal deeltijdbanen voor hun rekening nemen. Met name in de detailhandel, de horeca, het onderwijs en de medische en maatschappelijke dienstverlening komt deeltijdwerk veel voor, soms zelfs bij circa 40 procent van het totale personeelsbestand. De nijverheidssectoren en de bouw blijven hierbij ver achter met percentages van 4 tot 7.

Tabel 7.19 Deeltijdbanen naar economische activiteit, 1980-1983

SBI bedrijfstak	aantal (x 1000)				aandeel in het totaal aantal banen (in %)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
1-5 nijverheid	78,9	83,2	80,6	78,3	5,4	6,0	6,1	6,4
5 bouw	14,4	14,9	13,2	11,8	3,5	4,1	4,1	4,2
6 handel, horeca en reparatie	174,4	194,9	198,6	209,2	22,9	25,4	26,5	28,3
7 transport	—	34,8	35,9	37,4	—	11,2	11,7	12,4
8 banken, verzekeringen	78,9	75,9	78,6	80,3	18,3	17,5	18,3	18,7
9 overige diensten	419,0	466,3	492,1	506,9	30,2	31,9	33,0	34,1
90 openbaar bestuur, defensie	33,8	38,5	43,4	50,0	8,3	9,2	10,1	11,4
92 onderwijs	75,7	88,8	92,4	82,7	31,1	33,4	35,2	33,3
93-94 medische en maatsch. diensten	—	208,4	222,0	233,4	—	39,9	41,1	43,3
1-9 totaal	782,8	855,2	885,9	912,0	18,0	19,6	20,7	21,8

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1983*; 's-Gravenhage, 1983, blz. 71.  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 67.

Een aantal sectoren kent vanouds een grote inbreng van deeltijdwerkers. Dit betreft bedrijven waar de afzet en daarmee de arbeidsbehoefte geconcentreerd is op bepaalde delen van de dag of week, zoals in de detailhandel waar vaak 50 procent van de omzet op de vrijdag- en zaterdagmiddag wordt gerealiseerd. Maar ook andere bedrijven en organisaties worden geconfronteerd met dergelijke productiepieken, waarvoor alleen arbeid in deeltijd soelaas kan bieden. Naast deze traditionele plekken wordt deeltijdwerk sinds kort elders officieel gestimuleerd, onder andere bij de overheid, de PTT, enkele banken, het onderwijs en de gezondheidszorg. Dit kan inhouden dat vacatures eerst getoetst worden op de mogelijkheid ze in deeltijd te vervullen om ze vervolgens, bij een positief advies, als zodanig te adverteren, ook als een volledige arbeidsplaats openstaat. Ook werknemersorganisaties, die deeltijdarbeid lang als onvolwaardige arbeid hebben beschouwd, tonen de laatste jaren een veel positievere houding, mits de condities vergelijkbaar zijn met die voor volle-tijdwerkers.

De belangstelling van werkgeverszijde voor deeltijdarbeid is gebaseerd op verscheidene overwegingen, waarvan de voornaamste is dat hierdoor de inzet van arbeid soepeler kan worden afgestemd op het aanbod van werkzaamheden. Veel organisaties hebben te maken met regelmatige productiepieken waarbij additionele inzet van arbeid voor korte duur gewenst is. In alle organisaties komen taken voor die te klein zijn voor een volledige baan en die zich door hun aard of door de omstandigheden gemakkelijk in deeltijd laten vervullen. Door de noodzaak van rendementsherstel en onder invloed van de arbeidsduurverkorting is een proces op gang gebracht, waarin banen opnieuw worden afgebakend en ingepast in de organisatie. Dit proces lijkt de weg te openen naar een snellere acceptatie van deeltijdarbeid, in eerste instantie als oplossing voor specifieke organisatieproblemen en in tweede instantie als een steeds normaler wordende vorm van arbeidsovereenkomst. De invoering van

deeltijdarbeid lijkt een zich zelf versnellend en versterkend proces te zijn. Zelfs in de landbouw en in de industrie, waar deeltijdarbeid traditioneel zeer sporadisch voorkwam, is dit proces op gang gekomen.

Dit in gang gezette proces wordt algemeen positief ervaren. Uit interviews met beleidsmakers op het terrein van de personeelsorganisatie is gebleken dat de invoering van deeltijdarbeid zeer ver kan gaan, omdat het grootste deel van de banen in beginsel in deeltijd kan worden verricht. Functies van hoger personeel vormen hierop een uitzondering, zo wordt in brede kring ervaren, omdat deeltijdwerk eenheid van kennis en leiding in de weg zou staan. Een andere uitzondering vormen specialistische functies, waarvoor de opleidings- en inwerkkosten per deeltijdwerker hoog zijn, of arbeidsplaatsen waarvoor extra faciliteiten moeten worden gecreëerd. Ook van de zijde van de werknemers neemt de belangstelling voor deeltijdarbeid steeds meer toe. Deels uit de behoefte aan additioneel inkomen in tijden van inkomensachteruitgang, deels omdat werken in deeltijd participatie op de arbeidsmarkt mogelijk maakt voor diegenen die niet in volle tijd kunnen of willen werken (vooral gehuwde vrouwen en WAO'ers met restcapaciteit).

Hoewel er dus belangrijke stimulansen zijn voor een verdere groei van arbeid in deeltijd, zijn er ook remmende factoren. In de praktijk - tot nu toe - blijken deeltijdbanen minder kansen te geven op promoties en op carrièreperspectieven. Ondanks het streven naar een gelijke (pro rato) behandeling van deeltijd- en volle-tijdwerkers in de cao's, bestaan vaak nog aanzienlijke verschillen op essentiële punten, zoals ontslagbescherming en pensioenrechten. Het is niet ongebruikelijk dat cao-bepalingen niet van toepassing zijn op deeltijdwerkers. Ook juridisch wordt deeltijdwerk niet op evenwaardige wijze gewaardeerd als volle-tijdwerk. Met name ten aanzien van het ontslagrecht en passief en actief kiesrecht voor ondernemingsraden wordt onderscheid gemaakt in deze. De Wet op het minimumloon stelt de zogenaamde een-derde-regel, die werkgevers ontslaat van de plicht tot honorering tegen het minimumloon en uitkering van vakantiegelden voor die werknemers die minder dan een derde van de normale werkweek in dienst zijn. In de sociale zekerheid bestaan verschillen tussen volle-tijd- en deeltijdwerkers bij de vaststelling van de premie-afdracht. Het geven van een compleet overzicht van bestaande verschillen in de behandeling van deeltijd- en volle-tijdwerkers zou hier te ver voeren <sup>62</sup>.

De conclusie lijkt gewettigd dat de in de jaren zeventig in gang gezette groei van het werken in deeltijd, zich zal doorzetten. De versoepeling van de organisatie van de arbeid, de invloed van de emancipatiebeweging en de maatschappelijke drang tot herverdeling van betaalde arbeid, zijn krachtige factoren in dit proces. Indien de overheid de wetgeving op dit terrein zodanig aanpakt dat voor deeltijdwerk condities van kracht worden die gelijkwaardig zijn aan die voor volle-tijdwerk, zal dit een additionele stimulans tot vrijwillige herverdeling van werk zijn. Hetzelfde geldt voor de rol van werkgevers en werknemers, die belemmeringen kunnen wegnemen door gelijkwaardigheid vast te leggen in de cao-bepalingen.

#### 7.5.4 Flexibilisering van arbeid

De veranderde condities in de bedrijven en op de arbeidsmarkt roepen steeds meer discussie op over de noodzaak tot flexibilisering van de arbeid. Flexibilisering kan betrekking hebben op de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid of meer specifiek op de inzet van arbeid in organisaties. De noodzaak tot rendementsherstel en kostenbeheersing dwingt het bedrijfsleven tot herziening van de organisatie, waarbij flexibilisering van de inzet van arbeid één van de onderdelen is, vaak afgedwongen door herstructurering van de inzet van

---

<sup>62</sup> Voor een overzicht van deze problematiek wordt hier verwezen naar *Werk in delen*; onder redactie van P. van Schilfgaarde, Deventer, Kluwer, 1984.

andere produktiefactoren. Wijzigingen daarin zijn vaak ingrijpend onder invloed van de technologie, die ook aanpassingen mogelijk maakt waar dit vroeger niet het geval was. De ruime arbeidsmarkt wekt daarenboven verwachtingen bij werkgevers ten aanzien van de flexibiliteit van de produktiefactor arbeid. Van werkgeverszijde wordt gesteld dat de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid slecht *functioneert* door een aantal verstarrende elementen, terwijl ook meer specifiek het aanbod van arbeid onvoldoende op de individuele behoeften van bedrijven kan worden afgestemd. Van de zijde van de werknemersorganisaties wordt ontkend, dat arbeid niet flexibel inzetbaar zou zijn en worden verstarrende elementen in het functioneren van de arbeidsmarkt gerelativeerd.

Wat betreft de verstarung van de arbeidsmarkt komen de volgende elementen naar voren. De loonstructuur zou zo ver in elkaar gedrukt zijn (vooral tussen minimum en modaal), dat er onvoldoende mogelijkheden voor loondifferentiatie zijn, wat consequenties heeft voor het arbeidsaanbodgedrag en de motivatie van personeel. Het loon wordt steeds meer beperkt in zijn rol van allocatiemechanisme. De hoge vervangingsratio's in de sociale zekerheid zouden dit probleem verder compliceren. Deze argumenten van werkgeverszijde staan haaks op het streven van werknemersorganisaties naar algemene bestaanszekerheid en grotere gelijkheid. Het ontslagrecht, aldus wederom werkgevers, zou te star zijn, te lange procedures vergen en met name voor kleinere bedrijven met een geringe juridische kennis in hun staf, ondoorgroendelijk zijn geworden. Zij pleiten voor bekorting van procedures en verlenging van proefperiodes bij het aanstellen van personeel. De vakbeweging, anderzijds, lijkt hiertegen, onder voorwaarden, geen principiële bezwaren te hebben, maar wijst tegelijkertijd op andere reeds bestaande mogelijkheden, zoals het aannemen van personeel op tijdelijke contracten, waardoor het in haar ogen geen zin heeft om het ontslagrecht fundamenteel te herzien. Een ander veel genoemd element is het begrip passende arbeid. Verruiming of afschaffing van deze beschermende maatregel in de sociale zekerheidswetgeving, zou een bijdrage kunnen leveren aan de mobiliteit van de factor arbeid, zowel geografisch als tussen beroepen. Ook hier staat dan weer het argument tegenover dat een dwang tot grotere mobiliteit - waarvan de vakbeweging in de huidige economische omstandigheden geen werkgelegenheidseffecten verwacht - een te grote prijs in termen van maatschappelijke zekerheid zou vergen. Deze standpunten over de afweging van kosten en baten van aanpassingen in de omgevingsvariabelen die het functioneren van de arbeidsmarkt bepalen, staan nogal ver uit elkaar. Een discussie hierover raakt in feite aan fundamentele maatschappelijke uitgangspunten.

Het tweede element in de discussie over flexibilisering van arbeid, betreft het micro-aspect van de inzetbaarheid van arbeid op plaatsen en momenten waarop de organisatie dat vereist. Dit is geen nieuw element in de organisatie van de arbeid. Reeds lang is men in delen van het bedrijfsleven vertrouwd met roosterorganisaties, free-lance werk, arbeidspools, ploegendiensten, deeltijdwerk en nog vele andere vormen van arbeidsovereenkomsten, al dan niet van tijdelijke aard. In de verschillende sectoren van de economie hebben zich echter uiteenlopende tradities gevestigd, waardoor werknemers meer of minder zekerheid genieten. Die is bijvoorbeeld in de bouw en in de kleinere bedrijven altijd al geringer dan bij de overheid en de grote industrieën. Het zijn deze tradities die momenteel meer aan erosie onderhevig lijken dan in de afgelopen decennia het geval was. Het probleem is niet zozeer dat er nieuwe vormen van arbeidsovereenkomsten geïntroduceerd worden. Het probleem ligt veel meer in het feit dat bedrijven en overheidsorganisaties soorten arbeidsovereenkomsten gaan invoeren, die daar tot voor kort slechts in de marge voorkwamen en die zeker niet tot de traditie of de cultuur van de organisatie behoorden. Deze nieuwe ontwikkeling zet op brede schaal door en vindt haar ratio in de noodzaak tot kostenbeheersing als gevolg van bezuinigingen bij de overheid en de drang tot rendementsherstel in het bedrijfsleven. Deze argumenten lijken voorlopig van kracht te blijven, waardoor onvermijdelijk een groter scala aan arbeidsovereenkomsten in alle bedrijfstakken ingevoerd zal worden. Het

sociale zekerheidssysteem zal rekening moeten houden met deze ontwikkeling op de arbeidsmarkt, die daardoor steeds meer gekenmerkt zal worden door een grotere doorstroming van mensen met een steeds gevarieerder wordend arbeidsverleden. De recente discussie over de lengte van de referentieperiode om in aanmerking te komen voor een WWV-uitkering onderstreept de gevolgen van dergelijke veranderende arbeidsverhoudingen.

## 7.6 Concluderende beschouwing

Het stelsel van sociale zekerheid heeft op verschillende manieren invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt, zowel aan de aanbod-, als aan de vraagzijde.

De sociale zekerheid heeft voor grote groepen, vooral ouderen, de noodzaak weggenomen om zich door betaalde arbeid een inkomen te verwerven. Te denken is hierbij aan de AOW/AWW, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de versoepelde werkloosheidsregelingen voor mensen van 50 jaar en ouder. Voor zover hieruit een vermindering van het arbeidsaanbod voortvloeit, wordt deze ook daadwerkelijk beoogd. Een punt van aandacht blijft evenwel het probleem dat herintreding van arbeidsongeschikten wordt belemmerd doordat de voorwaarden voor hen relatief gunstiger zijn dan voor werklozen. Empirisch onderzoek levert geen aanwijzingen voor de opvatting dat het stelsel in algemene zin ongewenste effecten zou hebben op het arbeidsaanbodgedrag. Voor specifieke groepen en situaties kunnen de regelingen echter wel tot minder gewenste gevolgen aanleiding geven, zoals langere zoektijden van werklozen.

De vraag naar arbeid wordt beïnvloed doordat de premieheffing een opwaartse druk uitoefent op de loonkosten, waardoor de prijsverhouding van arbeid en kapitaal ten gunste van kapitaal wordt beïnvloed en substitutie van arbeid door kapitaal wordt uitgelokt. De gevolgen van een relatieve loonkostenstijging zijn niet voor alle sectoren van de economie gelijk. Vooral arbeidsintensieve bedrijven met geringe substitutiemogelijkheden zijn hier in het nadeel. Zij worden geconfronteerd met vraaguitval en vraagverschuiving naar de informele economie als gevolg van de relatieve stijging van hun afzetprijzen. De opgave voor de toekomst is om een nieuwe systematiek van uitkeringen en financiering te ontwikkelen, die de prikkel tot verhoging van de arbeidsproductiviteit niet wegneemt, maar die niettemin de arbeidsintensieve sectoren van de economie meer ruimte voor een rendabele productie laat.

Behalve door de ongunstige gevolgen voor de relatieve prijzen van arbeidsintensieve goederen en diensten, draagt het sociale zekerheidsstelsel ook bij aan de ontwikkeling van *informele economische activiteiten* doordat de premieheffing en de structuur van de uitkeringen mede debet zijn aan de hoge marginale heffingsstarieven. Waar dit leidt tot activiteiten in de zwarte sfeer, is sprake van een ongewenste ontwikkeling, waardoor bepaalde sectoren van de economie worden benadeeld en de heffingsgrondslag voor de collectieve sector wordt versmald. Er ontstaat dan een vicieuze cirkel, waarin de afkalving van formele activiteiten leidt tot hogere heffingen en dus tot nog hogere arbeidskosten en zo verder. De informele economie is niet een verschijnsel dat zich slechts voordoet in tijden van grote werkloosheid en zal dan ook niet verdwijnen wanneer de werkloosheid daalt. De uiteenlopende ontwikkelingen van de arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren liggen eraan ten grondslag, maar de hoge heffingen op arbeid versterken de verschuivingen van formele naar informele productie.

Een aantal recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zal in toenemende mate nopen tot aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid. De tendens tot *arbeidsduurverkorting* vereist aanpassingen om te voorkomen dat de lagere inkomens netto onder het sociale minimum zakken. Te denken is hierbij vooral aan eenverdienershuishoudens met lage inkomens. Ook de in omvang groeiende *deeltijdarbeid* vraagt om aanpassingen. Niet alleen om bestaande onbillijkheden weg te nemen, maar ook om een verdere doorzetting van dit proces te bevorderen, is een gelijkwaardige behandeling vereist van deeltijd- en volle-tijdwerkers. De gesignaleerde ontwikkeling naar verdere *flexibilisering*

van de organisatie en inzet van arbeid is een krachtig proces, waarmee in het sociale zekerheidsstelsel rekening moet worden gehouden. Deze ontwikkeling zal ertoe bijdragen dat de sociale zekerheid wordt geconfronteerd met een grotere doorstroming van mensen met een steeds gevarieerder arbeidsverleden. Vooral de huidige werkloosheidsregelingen zijn hierop onvoldoende berekend.

Ervan uitgaande dat de negatieve invloed van de sociale zekerheid op het arbeidsaanbod in algemene zin slechts beperkt is, is er in tijden van grote werkloosheid geen aanleiding om uit arbeidsmarktpolitieke overwegingen de uitkeringsniveaus over de hele linie te verlagen. Waar zich op deelmarkten wel tekorten of onvoldoende werkbereidheid voordoen, liggen specifieke maatregelen eerder voor de hand (stringent toepassen van de toets op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, voorkomen dat het volgen van beroepsopleidingen voor jongeren financieel onaantrekkelijk wordt). Naast dergelijke specifieke maatregelen is het vooral ook van belang om na te gaan of door aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid een groter aantal mensen weer aan werk kan worden geholpen.

Om de vraag naar arbeid in de officiële economie te bevorderen, verdient het overweging naar maatregelen te zoeken die de prijs van arbeidsintensieve goederen en diensten verlagen. Dit kan de groei van de formele werkgelegenheid bevorderen en een ongewenste uitbreiding van de informele economie afremmen. Wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid kunnen hieraan een bijdrage leveren. Ook maatregelen buiten de sfeer van de overdrachtsinkomens kunnen hiertoe bijdragen, bijvoorbeeld afschaffing van het wettelijk minimumloon of afschaffing, dan wel verlaging van de BTW op arbeidsintensieve dienstverlening. Maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid zelf kunnen allereerst gezocht worden in uitbreiding van de grondslag voor de heffingen ter financiering van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld door werkgeverspremies te heffen op de toegevoegde waarde in plaats van op de lonen. Financiering van de sociale zekerheid uit algemene middelen in plaats van sociale verzekeringspremies, vormt eveneens een alternatief. Aan de kant van de uitkeringen zijn ook maatregelen denkbaar, bijvoorbeeld het selectief toepassen van loonkostensubsidies. Op deze plaats wordt volstaan met de conclusie dat door wijzigingen in zowel de financieringsstructuur als de uitkeringsstructuur, de positie van de arbeidsintensieve sectoren in de economie kan worden versterkt.

## 8. ECONOMISCHE GROEI, WERKGELEGENHEID EN INKOMENSOVERDRACHTEN

### 8.1 Economische ontwikkeling en werkgelegenheid

#### 8.1.1 Een retrospectieve beschouwing

##### *De economische ontwikkeling*

Al in de jaren 1945-1950 vormden industrialisatie en export uitgangspunten voor het economisch beleid. De eerste industrialisatienota's hamerden op de noodzaak van kwalitatieve wijzigingen in ons productie-apparaat. Voorts werd gestreefd naar versterking van de Nederlandse concurrentiepositie door lage lonen en prijzen, intensivering van het technisch onderwijs en bevordering van industriële samenwerking en research. Drie overwegingen bepaalden in belangrijke mate deze industrialisatiepolitiek: de groei van de potentiële beroepsbevolking, de bezorgdheid over het externe evenwicht en het inzicht dat Nederland, als traditioneel commercieel georiënteerde natie, grote hiaten kende in zijn industriële structuur<sup>1</sup>. Industrialisatie en export zijn in de daarop volgende jaren zeer succesvol geweest. Deze ontwikkeling is stellig mede te danken aan de uitgesproken lage-lonenpolitiek die Nederland heeft gevoerd om de export te bevorderen en de benodigde investeringen te financieren<sup>2</sup>.

Toch kan de gematigde loonkostenontwikkeling niet als de oorzaak van de economische groei worden aangewezen. Doorslaggevend is geweest dat de wereldvraag naar goederen en diensten expandeerde en dat gunstige afzetverwachtingen bestonden. De Nederlandse industrie kon met een tamelijk nieuwe en technisch goed ontwikkelde productiecapaciteit - die voor een groot deel uit de Verenigde Staten kwam - inspelen op de zich uitbreidende internationale markten. De productie groeide sneller dan de produktiviteit, zodat per saldo de werkgelegenheid toenam. Achter deze macro-economische toeneming ging echter een uiteenlopende ontwikkeling in de verschillende bedrijfstakken schuil. De werkgelegenheid in de landbouw en in de overige consumptiegoederenindustrie (textiel, kleding) nam af als gevolg van een relatief sterke stijging van de arbeidsproductiviteit en een produktiegroei die bij het gemiddelde ten achter bleef.

Aan de voortzetting van de economische groei in de jaren zestig droeg de inwerkingtreding van de Europese Economische Gemeenschap in belangrijke mate bij. Deze groei leidde tot knelpunten op de arbeidsmarkt doordat er te weinig arbeidsaanbod was om nieuwe arbeidsplaatsen te bezetten. In die tijd schommelde de geregistreerde werkloosheid rondom de 40.000 arbeidsjaren. De loonexplosie van 1964 betekende het einde van de lage-lonenpolitiek, die overigens in de jaren daarvoor al bij stukjes en beetjes was aangetast. Sindsdien gingen de reële loonstijgingen in vele gevallen uit boven de produktiviteitsgroei.

De structurele invloed van deze ontwikkeling was tweemaal. In de eerste plaats betekende de verbetering van koopkracht dat binnen het consumptiepatroon verschuivingen plaatsvonden in de richting van duurzame goederen en diensten. In de tweede plaats werkten de reële loonstijgingen verschillend uit binnen de industriële en dienstensectoren. De sterke arbeidsproductiviteitsstijging in enkele industrietakken werd tot uitgangspunt genomen voor de

---

<sup>1</sup> H.W. de Jong, 'Het industriebeleid naar Nederlands model'; in: *Toekomstproblemen van de geïndustrialiseerde landen*; Koning Boudewijn Stichting, Brussel, 1982.

<sup>2</sup> W. Driehuis, P.J. van den Noord, *Productie, werkgelegenheid, sectorstructuur en betalingsbalans 1960-1985*; Voorstudies en achtergronden nr. V13, WRR, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.



toename van de lonen. Bedrijfstakken met een geringere stijging van de arbeidsproductiviteit, zoals de bouwnijverheid en de diensten, moesten zich in hun loonontwikkeling hierbij aanpassen. Deze sectoren konden hun winstpositie handhaven door een doorberekening in de prijzen, die mogelijk werd gemaakt door een relatief hoge inkomenselasticiteit en een relatief lage prijselasticiteit van de vraag. Dit proces van loonvorming had echter ongunstige gevolgen voor de relatief zwakke industriële sectoren. Hier ontbrak namelijk de mogelijkheid om de stijgende kosten door te berekenen in de exportprijzen, terwijl zij op de binnenlandse markt steeds kwetsbaarder werden voor concurrentie uit de lage-lonenlanden <sup>3</sup>.

Ook de gedeeltelijke afwenteling van de stijgende druk van directe belastingen en sociale verzekeringspremies heeft de loonvorming beïnvloed. In de jaren zestig namen de collectieve uitgaven in procenten van het nationale inkomen toe van 39,1 procent tot 50,5 procent, waarbij de overdrachten aan gezinnen een sterk stijgende uitgavenpost waren <sup>4</sup>.

De investeringsquote in termen van outillage bleef op een hoog peil. Het karakter van de bedrijfsinvesteringen wijzigde zich echter. Schaarste van het arbeidsaanbod en de sterkere stijging van de kosten van arbeid dan die van kapitaal, maakten het aantrekkelijk om tot rationalisatie over te gaan. Maar ook veranderingen binnen de afzet - met name de sterke groei van de intermediaire sector - bevorderden een meer kapitaalintensieve en energieintensieve produktiewijze. In tabel 8.1 is dit proces van kapitaalintensivering en arbeidsproductiviteitsstijging per sector weergegeven; hieruit zijn ook de veranderingen in de sectorstructuur af te lezen.

Tabel 8.1 Produktie, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit, 1960/1970 (gemiddelde jaarlijkse procentuele veranderingen)

	produktie	arbeids- productiviteit	werkgelegen- heid
landbouw en visserij	2,4	5,8	-3,4
voeding en genotmiddelen	5,0	5,0	0,0
overige consumptiegoederen	2,5	5,1	-2,6
intermediaire goederen	9,7	7,7	2,0
investeringsgoederen	6,6	5,0	1,6
industrie	6,5	6,2	0,3
diensten	5,1	2,7	2,4
bedrijven	5,4	4,3	1,1

Bron: W. Driehuis en P.J. van den Noord, *Produktie, werkgelegenheid, sectorstructuur en betalingsbalans 1960-1985*; Voorstudies en achtergronden nr. V13, WRR, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

In de eerste helft van de jaren zeventig voltrok zich een economische ontwikkeling die, globaal gesproken, niet wezenlijk verschilde met die in de voorafgaande periode. De Nederlandse export wist de wereldhandel goed te volgen, ondanks de kostenstijgingen en een opwaardering van de gulden. De in de jaren zestig opgetreden daling van het binnenlandse marktaandeel zette zich evenwel voort. De volume-ontwikkeling bleef in de meeste bedrijfstakken iets achter bij de groeicijfers in de voorafgaande periode. Een belangrijke uitzondering vormde de bouwnijverheid, die in ontwikkeling achterbleef. Het woningbouwprogramma werd teruggebracht omdat het kwantitatieve woningtekort aanzienlijk was verminderd en de bevolkingsgroei vertraagde <sup>5</sup>. Overheidsinvesteringen die nauw samenhangen met het woningbouwprogramma,

<sup>3</sup> H.W. De Jong, *op. cit.*, blz. 52.

<sup>4</sup> Miljoenennota 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 600, nr. 1, blz. 207, 208. F.W.M. Pallada, *De druk van de collectieve lasten en de omvang van de collectieve sector*; Occasional Paper, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1982.

<sup>5</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1975*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975, blz. 176 e.v.

zoals nieuwbouw van scholen en infrastructuur, daalden. De verwachting dat de groeicijfers uit het verleden niet zouden kunnen worden gehandhaafd, opgewekt door de rapporten van de Club van Rome, is hiervoor eveneens van belang geweest. Tussen 1970 en 1975 gingen in de bouw 69.000 arbeidsplaatsen verloren. De teruglopende bouwactiviteit heeft ook in andere sectoren geleid tot verlies aan arbeidsplaatsen. Berekeningen hebben uitgewezen dat het verlies van één arbeidsplaats in de bouw, het verlies van één arbeidsplaats in de industrie en dienstensector betekent.

Een bestedingscategorie die in deze periode een volstrekt ander beeld liet zien dan in de voorgaande periode, was het volume van de bruto investeringen in vaste activa van bedrijven. Eind jaren zestig hadden veel ondernemingen, met name in de intermediaire sector, hun productiecapaciteit aanzienlijk uitgebreid. Een afzwakkende conjunctuur in 1972, eind 1973 gevolgd door een grondstoffenschaarste en een sterke olieprijsverhoging, beïnvloedde zeker de afzetverwachtingen. Direct werd de industrie geconfronteerd met een forse daling van de bezettingsgraad, die zeker geen stimulans was voor het doen van uitbreidingsinvesteringen. Het volume van de bruto investeringen daalde licht, waarbinnen vooral het aandeel van de gebouwenquote aanzienlijk afnam <sup>6</sup>.

Na de recessie van 1975 bleek dat de Nederlandse export bij de wereldvraagten achter bleef. De steunpilaren van de naoorlogse industrialisatie en exportgroei werden geconfronteerd met een omvangrijke internationale overcapaciteit. Daarnaast bleek de relatief hoge energie-intensiteit van de exportindustrie bij de voortgaande sterke prijsstijging van energie in ons nadeel te werken. Ernstig was in deze periode de terugval in de groei van de arbeidsproductiviteit. Deze bemoeilijkte een herstel van de winstgevendheid die, omdat het door de oliecrisis opgetreden ruilvoetverlies vooral ten laste van de winsten was gekomen, in een aantal industriële bedrijfstakken tot een bedenkelijk niveau zakte. Het CPB stelt dat de vertraging van de gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit in de periode 1973-1982 met 2,1 procentpunt ten opzichte van de periode 1963-1973, vooral moet worden toegeschreven aan een gedaalde bezettingsgraad en het verloop van de investeringen <sup>7</sup>. De invloed van de geringe investeringsgeneigdheid was vooral groot in de sectoren intermediaire goederen en investeringsgoederen, waar in de voorgaande periode via investeringen juist een grote arbeidsbesparende technische vooruitgang plaatsvond.

Het jaar 1979 markeert een dieptepunt in de economische ontwikkeling van de laatste tijd. De tweede olieschok in 1979 veroorzaakte een stagnatie in de wereldhandel met de negatieve gevolgen van dien voor de uitvoer. Stijgende werkloosheid, loonmatiging en een oplopend financieringstekort leidden tot verlies aan koopkracht en tot ombuigingen in de overheidsuitgaven, waardoor de particuliere consumptie en de overheidsinvesteringen daalden. Dit afzetverloop had - samen met de hoge rentestand en de voordien al povere winstgevendheid van bedrijven - een sterk negatieve invloed op de investeringsgeneigdheid, waardoor de daling van de binnenlandse bestedingen werd versterkt.

De particuliere consumptie per hoofd van de bevolking is sedert 1980 in volume gedaald. Er is ook een duidelijke verschuiving opgetreden in het consumptiepatroon. Zo daalden de aankopen van duurzame consumptiegoederen. De al jaren bestaande negatieve trend bij de semi-duurzame goederen (kleding, schoeisel en woningtextiel) zette zich versterkt door. Maar de consumptie van diensten is nog nauwelijks gedaald. Opvallend is verder dat niet zozeer de relatieve prijsontwikkeling, maar vooral de inkomensontwikkeling doorslaggevend is geweest voor dit verschillend verloop. Dat vaste lasten hun

<sup>6</sup> WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; Rapporten aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 54.

<sup>7</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1983*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 228 e.v.

Zie ook: W. Driehuis en P.J. van den Noord, 'De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in Nederland, 1963-1980'; *Maandschrift Economie*, jaargang 46, 1982, blz. 395-411.

naam eer aandoen blijkt uit hun absolute stijging bij een dalende particuliere consumptie <sup>8</sup>.

Sinds kort is een kentering opgetreden in de export. De concurrentiepositie verbeterde, enerzijds als gevolg van het beleid van loonmatiging en anderzijds door veranderingen in de wisselkoersen. De laatste factor beïnvloedde bijvoorbeeld het uitvoervolume naar de Verenigde Staten. Het mondiale conjunctuurherstel heeft sedert 1983 een scherpe stijging van de Nederlandse export teweeggebracht.

### *Werkgelegenheid*

In de jaren zestig hebben economische groei en veranderingen in de samenstelling van de consumptieve vraag geleid tot een omvangrijke stijging van de werkgelegenheid in de sector bedrijven. In 1970 was de werkgelegenheid 437.000 arbeidsjaren hoger dan tien jaar tevoren. Dit ondanks een hoge arbeidsproductiviteitsgroei, die in bepaalde bedrijfstakken, onder andere landbouw en visserij, structureel boven de groei van het produktievolume uitging. De bestedingsruimte die hierdoor ontstond, werd niet alleen aangewend voor uitbreidingsinvesteringen maar beïnvloedde ook de omvang en de samenstelling van de particuliere consumptie. Er trad een verschuiving op naar meer arbeidsintensieve goederen en diensten. De negatieve werkgelegenheidseffecten van de invoering van nieuwe arbeidsbesparende technieken werden meer dan gecompenseerd door de positieve effecten van kapitaalvorming en veranderingen in de samenstelling van de particuliere consumptie. Er trad evenwel een verschuiving op in de structuur van de werkgelegenheid. De daling van de werkgelegenheid in de landbouw sedert de jaren vijftig, en in de industrie sedert de tweede helft van de jaren zestig, werd ruimschoots gecompenseerd door de groei van de werkgelegenheid in de sector diensten (zie tabel 8.2).

Tabel 8.2 De ontwikkeling van de werkgelegenheid, 1960-1983 (in duizenden arbeidsjaren)

	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1983
landbouw en visserij	- 77	- 59	- 30	- 21	- 5
nijverheid (excl. bouw)	+ 72	- 55	- 130	- 90	- 116
bouwnijverheid	+ 85	+ 44	- 69	+ 13	- 120
diensten	+ 217	+ 210	+ 126	+ 165	- 57
waarvan tertiair	-	-	(+ 19)	(+ 61)	(- 84)
quartaire	-	-	(+ 107)	(+ 104)	(+ 27)
totaal bedrijven	+ 297	+ 140	- 103	+ 67	- 298
overheid	+ 23	+ 54	+ 63	+ 84	+ 15
totaal werkgelegenheid	+ 320	+ 194	- 40	+ 151	- 283
quartaire sector	-	-	+ 170	+ 188	+ 42

Bron: W.S.P. Fortuijn, *Kerncijfers 1945-1983 van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland; expansie en stagnatie*; Deventer, Kluwer, 1983.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1983*; 's-Gravenhage, 1983.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

De groei van de werkgelegenheid in de sector bedrijven in de jaren vijftig en zestig staat in schril contrast met de afkalving van de werkgelegenheid in de jaren zeventig. Per saldo gingen 36.000 arbeidsplaatsen verloren. De daling van de werkgelegenheid in de landbouw en de nijverheid werd voor een deel gecompenseerd in de dienstensector. Vooral het quartaire deel van deze sector,

<sup>8</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1983*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 193 e.v.

dat wil zeggen de niet-commerciële dienstverlening zoals gezondheidszorg, heeft voor deze compensatie zorg gedragen. In de tertiaire of commerciële dienstverlening is de werkgelegenheidsgroei duidelijk minder geweest. De internationale diensten vertonen sterke overeenkomsten met de nijverheid en hebben een vergelijkbare afzetontwikkeling, wat mede in verband gezien moet worden met hun goederengebonden karakter. De arbeidsproductiviteitsontwikkeling is hier eveneens hoog en de groei van de productie was niet voldoende om een netto creatie van werkgelegenheid te bewerkstelligen. Voor de overige tertiaire diensten is het beeld zeer gedifferentieerd. Het bank- en verzekeringswezen vertoonde aan het einde van de jaren zeventig geen werkgelegenheidsgroei meer, mede als gevolg van de voortgaande automatisering. De zakelijke dienstverlening daarentegen is een echte groeisector. Hier worden talloze nieuwe diensten geschapen die veelal complementair zijn aan industriële productie. De computer-serviceverlenende bedrijven zijn hiervan een goed voorbeeld. De handel, die in de jaren vijftig en zestig een belangrijk deel van de werkgelegenheidsgroei in bedrijven voor zijn rekening nam, vertoonde in de jaren zeventig een lichte daling. Een van de oorzaken is zeker de sterke loonstijging geweest.

De hoop dat de tertiaire dienstverlening de oplossing kon bieden voor de uitstoot van arbeid uit landbouw en nijverheid, bleek dus ijdel. Dat in de jaren zeventig de werkgelegenheid toch nog toenam, is te danken aan de sterke uitbreiding van de zogenoemde quartaire sector, dat is de overheid te zamen met het quartaire deel van de dienstverlening die is opgenomen onder de sector bedrijven. Hier deed zich in tien jaar tijd een explosieve groei voor met 358.000 arbeidsjaren, waardoor het aandeel van de quartaire sector in de werkgelegenheid op 65 procent kwam.

Vanaf 1980 daalde de werkgelegenheid zo scherp, dat in enkele jaren de werkgelegenheidsgroei van meer dan een decennium weer ongedaan werd gemaakt. Opvallend is dat zich een omslag voordeed in de commerciële dienstverlening, waar voor het eerst ook een daling van de werkgelegenheid optrad. In de quartaire sector (inclusief overheid) nam de werkgelegenheid weliswaar nog enigszins toe, maar aan de explosieve groei kwam een einde.

### *Werkloosheid*

De scherpe daling van de werkgelegenheid in de achterliggende jaren viel samen met een sterke groei van de beroepsbevolking, die sedert het begin van de jaren zeventig met ruim 1 miljoen personen is toegenomen tot 5,9 miljoen in 1983<sup>9</sup>. Hieraan ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag. Veranderingen in de omvang en de samenstelling van de bevolking hebben een geleidelijke toename van de beroepsbevolking tot gevolg gehad, de zogenoemde demografische groei. De remmende invloed van arbeidsongeschiktheid en dagonderwijs is afgenomen. De beroepsdeelneming van gehuwde vrouwen is sterk gestegen, vooral in deeltijdbanen van 20 uur per week of minder. Sedert 1979 is de toename van het aantal werkende vrouwen uitzonderlijk groot geweest met een jaarlijkse groei van 110.000 personen, hetgeen een verdubbeling betekent van de toename in de voorgaande jaren. Structureel gezien wordt de beroepsdeelneming van vrouwen beïnvloed door de stijging van het opleidingsniveau en de emancipatie. Daarnaast zijn er meer conjuncturele effecten die uitgaan van de inkomensontwikkeling en de arbeidsmarktsituatie. Blijkbaar zijn de positieve effecten van de structurele factoren en de inkomensontwikkeling groter geweest dan het ontmoedigingseffect van de arbeidsmarktsituatie. De toegenomen mogelijkheden voor het werken in deeltijd zullen hierbij evenwel ook een rol gespeeld hebben.

De stijging van de werkloosheid in de jaren zeventig kan grotendeels worden verklaard uit de aanwas van de beroepsbevolking, waar onvoldoende nieuwe arbeidsplaatsen tegenover stonden. Sedert 1980 is de werkloosheidssituatie vooral verslechterd doordat arbeidsplaatsen verloren gingen. Deze

<sup>9</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

daling van de werkgelegenheid heeft er, te zamen met de omvangrijke toename van de beroepsbevolking, toe geleid dat de werkloosheid in snel tempo is gestegen van 325.000 personen in 1980 tot 830.000 in 1984.

Dit soort cijfers over de stand van de werkloosheid in bepaalde jaren hebben als nadeel dat weinig inzicht wordt verschaft in de dynamiek van de arbeidsmarkt. Ondanks het hoge niveau van de werkloosheid vinden toch vele wisselingen plaats op de arbeidsmarkt, waarvan een gedeelte zich voltrekt via de arbeidsbureaus. Van de werkzoekenden die op 1 januari 1983 bij een arbeidsbureau stonden ingeschreven, kon gedurende dat jaar 55 procent weer worden uitgeschreven. In de loop van dat jaar lieten 830.000 werkzoekenden zich inschrijven, van wie 38 procent in hetzelfde jaar weer uitgeschreven werd. Van de uitstromende werkzoekenden is niet altijd bekend of er inderdaad een baan gevonden is. Op basis van onderzoek is geraamd dat circa 430.000 werkzoekenden in 1983 een baan hebben gevonden, terwijl de totale uitstroom 710.000 beliep<sup>10</sup>. Een ander cijfer dat de dynamiek op de arbeidsmarkt illustreert is dat in 1981 ongeveer 75 procent van de werkzoekenden binnen één jaar een nieuwe baan vond. Dit percentage daalde evenwel tot 60 procent in 1983.

Ondanks de vele wisselingen die op de arbeidsmarkt plaatsvinden, zijn er toch ook groepen aan te wijzen met geringe kansen. Langdurig werkloos blijven vooral degenen met alleen basisonderwijs. Hetzelfde geldt voor personen die zonder diploma het vervolgonderwijs verlaten. Hiermee hangt ook de hoge en langdurige werkloosheid onder vreemdelingen samen. Van de werkloze buitenlandse jongeren heeft het overgrote deel geen vervolgopleiding afgerond. Daarnaast speelt het eenzijdige beroepenpatroon, gericht op bouw en industrie, een rol. De kans op langdurige werkloosheid is ook groter voor ouderen. Van de werkzoekenden van 50 jaar en ouder was in 1983 ruim 60 procent langer dan een jaar ingeschreven, terwijl dit voor jongeren onder 23 jaar op 30 procent lag. Voor de hier aangeduide groepen zal ook in een situatie van economisch herstel de kans op een baan niet groot zijn.

### 8.1.2 *Een prospectieve beschouwing*

Zoals ook in de voorgaande beschouwing is gebleken, zijn conjuncturele en structurele ontwikkelingen in de economie zo onzeker, dat van tevoren niet kan worden aangegeven in wat voor situatie een nieuw stelsel van sociale zekerheid zijn taak zal moeten vervullen. In onze economische orde, waarin het economisch proces grotendeels gestuurd wordt door gedecentraliseerde beslissingen van producenten en consumenten, zullen tijden van voorspoed afgewisseld worden door tijden van stagnatie of achteruitgang. Hoewel wij achteraf veelal wel kunnen beschrijven welke de factoren waren die een bepaalde ontwikkeling beheersten, is het voorspellen van omslagpunten in de economische ontwikkeling buitengewoon moeilijk. Voor een toekomstig stelsel van sociale zekerheid wordt daarom in dit rapport als eis gesteld, dat het moet kunnen functioneren in uiteenlopende economische situaties.

Voor het beroep dat op het stelsel wordt gedaan, zijn grootheden als productie, arbeidsproductiviteit, werkgelegenheid en werkloosheid van cruciale betekenis. Het uitgangspunt dat het stelsel bestand moet zijn tegen uiteenlopende ontwikkelingen van deze grootheden, brengt met zich mee dat wordt afgezien van prognoses van die ontwikkelingen. Daarentegen mag wel worden verwacht dat globaal wordt aangegeven welke de belangrijkste onzekerheden in dit verband zijn. In de context van dit rapport is van belang onder welke omstandigheden hoge, dan wel lage groeipercentages van de productie te verwachten zijn, en onder welke omstandigheden die gepaard zullen gaan met hoge, dan wel lage groeipercentages van de werkgelegenheid. Daartoe worden enkele belangrijke factoren die het feitelijk verloop van het economisch proces bepalen, hieronder kort samengevat.

<sup>10</sup> Ibid., blz. 54.

Economische groei, dat wil zeggen groei van de produktie, hangt af van de ontwikkeling van de binnen- en buitenlandse vraag en van de mate waarin ondernemers in staat en bereid zijn produktiecapaciteit te creëren om aan die vraag te voldoen. De ontwikkeling van de binnenlandse vraag is afhankelijk van de groei en de verdeling van het inkomen, al zijn ook autonome impulsen van belang. De buitenlandse vraag is vooral afhankelijk van de ontwikkeling van de wereldhandel, die onder meer wordt bepaald door de economische activiteit in het buitenland. De mate waarin op ontwikkelingen in het buitenland kan worden ingespeeld, is mede afhankelijk van pogingen om op de buitenlandse markten door te dringen.

Verwachte rendementen zijn bepalend voor de mate waarin Nederlandse bedrijven in staat en bereid zijn om de ontwikkeling van de vraag te volgen door het opzetten van nieuwe productieprocessen en het uitbreiden van bestaande. De verwachte rendementen worden afgeleid uit de verwachte verhoudingen tussen de prijzen van eindprodukten en produktiefactoren, waarbij de prijzen van de eindprodukten op binnen- en buitenlandse markten mede worden beïnvloed door buitenlandse concurrenten. Het zijn dus zowel eigen initiatieven als buitenlandse ontwikkelingen die omvang en samenstelling van de Nederlandse produktie bepalen. Prijsverhoudingen en de hiervan afgeleide verdeling van het inkomen spelen daarbij een belangrijke rol.

Uit de ontwikkeling van de produktie en de arbeidsproduktiviteit kan die van de werkgelegenheid worden afgeleid. De groei van de arbeidsproduktiviteit hangt af van de karakteristieken van de gekozen productieprocessen. Hierbij zijn de verschillende vormen van technische vooruitgang - arbeidsbesparend of kapitaalbesparend - van grote betekenis, evenals de mate van substitutie tussen de produktiefactoren, die bepaald wordt door de verhouding tussen de factorprijzen. Snelle groei van de produktiviteit zal zelfs bij hoge groeipercentages van de produktie kunnen leiden tot matige, lage of zelfs negatieve groeicijfers voor de werkgelegenheid. Daarom staat de bijdrage van de groei van de produktie aan de oplossing van het werkloosheidsprobleem niet tevoren vast.

Produktie en arbeidsproduktiviteit zijn ook in die zin onderling afhankelijk dat de prijsverhoudingen - en dus ook de inkomensverdeling - mede door de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit worden bepaald en vervolgens invloed uitoefenen op de afzetmogelijkheden. Ook het arbeidsaanbod, waaruit, bij gegeven ontwikkeling van de werkgelegenheid, de werkloosheid kan worden afgeleid, kan afhankelijk zijn van economische grootheden. Onderzoek toont aan dat het arbeidsaanbod naast een belangrijke structurele component, ook een conjuncturele component heeft. De zuigkracht van een sterk groeiende economie lokt arbeidsaanbod uit, dat verdwijnt als de expansie minder wordt. Voorts heeft de ontwikkeling van het inkomen per hoofd van de bevolking invloed op de arbeidsduur. Die invloed vloeit voort uit de afweging van vrije tijd tegen verhoging van het inkomen.

In onze economische orde is niet uit te sluiten dat herstel van een verstoring van het groeiproces, kortere of langere - soms heel lange - tijd uitblijft. Evenmin echter is uit te sluiten dat jaren achtereenvolgende de economie gestaag groeit, slechts tijdelijk onderbroken door ongevaarlijke schommelingen in de economische activiteit. Pogingen de omslagpunten te voorspellen, mislukken vaak. Steeds vaker neemt men daarom bij het verkennen van toekomstige ontwikkelingen zijn toevlucht tot het opstellen van innerlijk consistente scenario's, waarin alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden worden geschetst en soms op hun plausibiliteit beoordeeld. Zo kan inzicht verkregen worden in de omstandigheden die ten grondslag liggen aan uiteenlopende economische ontwikkelingen. Bij wijze van illustratie en concretisering van het voorafgaande wordt hieronder aandacht geschonken aan enkele positieve en negatieve ontwikkelingsmogelijkheden die zich opdringen, wanneer men nadenkt over de toekomst van de Nederlandse economie en de onzekerheden waarmee deze behept is.

*De export.* Als men zich op macro-economisch niveau een beeld zou willen vormen van de mogelijke ontwikkeling van de Nederlandse export, zal men uitspraken moeten doen over de ontwikkeling van de buitenlandse economische activiteiten en de Nederlandse concurrentiepositie op buitenlandse markten. Dit betekent dat inzicht moet worden verkregen in de verwachte economische groei van de ontwikkelde, de ontwikkelings- en de recentelijk geïndustrialiseerde landen, de ontwikkeling van de arbeidskosten en de produktiviteit daar en in eigen land, en in de internationale economische en politieke stabiliteit. In het algemeen zal men niet veel verder kunnen komen dan het ontwikkelen van consistente alternatieven, waarmee alleen hypothetische uitspraken kunnen worden gedaan. Men kan de voorwaarden schetsen waaronder hoge, dan wel lage groeivoeten van de export kunnen worden gerealiseerd. Nog grotere onzekerheid bestaat over de ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

Binnen de Nederlandse export nemen de landbouwprodukten en de voedingsmiddelen een belangrijke plaats in (20%). Een aantal structurele factoren is ervoor verantwoordelijk dat het behalen van de historische groeicijfers wellicht moeilijker wordt. Een negatief effect gaat uit van de te verwachten geringe bevolkingsgroei in West-Europa en van de doorgaans lage inkomenselasticiteiten, waaruit een verschuiving volgt in het consumptiepatroon ten koste van de categorie voeding. Daarnaast kunnen de bijstellingen in het EG-landbouwbeleid negatief uitwerken<sup>11</sup>. Het kan echter zijn dat de Nederlandse landbouw op grond van zijn sterke concurrentievermogen in staat zal zijn om zijn marktaandeel binnen de EG en daarbuiten te vergroten.

Een tweede belangrijke sector is de chemie, met eveneens een exportaandeel van ongeveer 20 procent. Hoewel in het verleden ook in Nederland productiecapaciteit werd afgestoten, heeft deze industrie een sterke uitgangspositie<sup>12</sup>. Het productie-apparaat is in het algemeen uiterst modern en de productieprocessen zijn door middel van eigen research hoog ontwikkeld. Bovendien behoudt deze industrie haar vestigingsplaatsvoordelen, te weten natuurlijke faciliteiten voor massatransport, modern geoutilleerde havens en de beschikbaarheid van zout en aardgas. Een belangrijke voorwaarde voor een voorspoedige ontwikkeling is echter dat de chemische industrie moet kunnen beschikken over een interne vrije markt binnen de EG. Voorts is rationalisatie en vernieuwing nodig om niet achter te geraken bij de internationale concurrentie.

De aardolie-industrie bevindt zich in een vergelijkbare situatie. Structurele overcapaciteit leidde in de afgelopen periode tot het afstoten van primaire verwerkingscapaciteit. Echter, om beter te kunnen inspelen op de verschuiving in de vraag naar lichtere produkten met een hogere opbrengst, is een aanzienlijk investeringsprogramma in secundaire capaciteit in uitvoering. Te zamen met andere gunstige factoren als de geografische ligging, de aanwezigheid van petrochemie, de bunkermarkt en de vanouds bestaande 'balancing'-functie van de grote raffinaderijcomplexen, kan het zijn dat het concurrentievermogen van deze sector behouden blijft<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, hoofdstuk 6.1.

<sup>12</sup> Vereniging van de Nederlandse chemische industrie, *Jaarverslagen 1980-1984*; Leidschendam.

Ministerie van Economische Zaken, *Chemische, rubber- en kunststofverwerkende industrie*; serie Bedrijfstakverkenning 1980, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

European Federation of Chemical Engineering, *Colloquium frontiers chemical industries 1985-2000*; Amsterdam, 1981.

Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, hoofdstuk 6.2.

Openbaar Lichaam Rijnmond, *Op (onder)zoek naar economisch herstel, een analyse van de Rijnmond-economie in de afgelopen jaren met voorstellen tot nader onderzoek*; Rotterdam, 1984.

<sup>13</sup> Openbaar Lichaam Rijnmond, *op. cit.*, blz. 37 e.v.

WRR, *Onder invloed van Duitsland; een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek*; Rapporten aan de Regering nr. 23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

De laatste belangrijke sector voor onze uitvoer is de metaalnijverheid. Gezien de enorme spreiding van activiteiten in deze sector, is het zeer moeilijk om algemene uitspraken te doen over het concurrentievermogen. Met uitzondering van de elektrotechnische industrie is de metaalindustrie in verhouding tot andere geïndustrialiseerde landen minder sterk in ons exportpakket vertegenwoordigd. Een belangrijk deel van de uitvoer bestaat uit onderdelen en halffabrikaten die worden toegeleverd aan de metaalindustrie van andere Westeuropese landen<sup>14</sup>. Industrialisatie van de ontwikkelingslanden zou voor onze kapitaalgoederenproducerende industrie een potentiële vergroting van het afzetgebied betekenen. De versnelling van de technologische ontwikkeling, onder meer in de micro-elektronika, maakt een rendabele produktie mogelijk bij stukproduktie of kleine series. Deze ontwikkeling van toenemende automatisering van het produktieproces maakt het 'dure' geïndustrialiseerde landen misschien mogelijk, opnieuw concurrerend te worden ten opzichte van de 'newly industrialized countries'.

Een speciale positie binnen de metaalindustrie neemt de elektrotechnische industrie in. De produktie komt voor circa 75 procent van het Philipsconcern. De ondernemingsstrategie van dit concern bepaalt daarom in sterke mate de toekomstige positie van deze bedrijfstak<sup>15</sup>. Hierover zijn drie opmerkingen te maken. De activiteiten van dit bedrijf in Nederland krijgen steeds meer het karakter van ondersteuning van buitenlandse produktiecentra door research, produkt- en procesontwikkeling. Ten tweede zal de massaproduktie van consumentenelektronika in toenemende mate in slechts enkele produktiecentra worden geconcentreerd. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat de groeimogelijkheden van de professionele sector in Nederland overwegend worden bepaald door de exportmogelijkheden naar de ontwikkelingslanden. Dit geldt met name voor de telecommunicatie-industrie. Exportmogelijkheden binnen Europa en naar de Verenigde Staten worden ernstig gehinderd door protectionistische maatregelen.

De ontwikkeling van de internationaal georiënteerde diensten zal afhankelijk zijn van de wereldhandel, waarbij vooral de goederenstromen van en naar Nederland en West-Europa van belang zijn. Er liggen echter ook kansen voor dienstverlening buiten Europa. Die ontstaan mede door de computerisering van de informatiestromen van het internationale handelsverkeer.

*De particuliere consumptie.* De volume-ontwikkeling van de particuliere consumptie zal, als er geen sprake is van een algehele verzadiging, in sterke mate afhangen van de groei en de verdeling van het nationale inkomen. Het lijkt niet aannemelijk dat in de komende jaren van zo een verzadiging sprake zal zijn. Nog steeds beoordelen velen hun inkomen als ontoereikend voor de bevrediging van redelijke behoeften. Dat blijkt onder meer uit het verzet tegen voortdurende matiging van de loonontwikkeling en de weerstand tegen de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid. Aangenomen kan worden dat herstel van de groei van het beschikbare inkomen weer tot groei van de consumptie zal leiden.

Naast de volume-ontwikkeling is de ontwikkeling van het consumptiepatroon van belang<sup>16</sup>. Als er geen veranderingen in de relatieve prijzen optreden, zullen trends uit het recente verleden zich waarschijnlijk voortzetten. Het aandeel van de voeding zal geleidelijk dalen. Hetzelfde geldt voor de bestedingen aan kleding en schoeisel. Het aandeel van de duurzame consumptiegoederen zal langzaam blijven stijgen, ook dat van de uitgaven aan ontwikkeling en ontspanning. De hoogte van het inkomen en de toegenomen vrije tijd

<sup>14</sup> J. de Koning, *Selectiviteit, economische groei en sectorstructuur; een onderzoek naar de groeibemmerende factoren in de metaalnijverheid in het bijzonder in de machineindustrie en de transportmiddelenindustrie*; Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1984.

<sup>15</sup> W. Benink, *De elektrotechnische industrie*; interne notitie, WRR, 's-Gravenhage, 1984.

<sup>16</sup> J.C. van Ours, 'Binnenlandse consumptieve bestedingen van de Nederlandse gezinshuishoudingen'; in: *Een raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985*; door M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek e.a., Voorstudies en achtergronden nr. V20, WRR, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.



zijn hiervoor belangrijke verklarende factoren. Wellicht mag worden verwacht dat ook het aandeel van de bestedingen aan medische verzorging zal blijven stijgen.

*De investeringen.* Voor de economische ontwikkeling in een land zijn de investeringen, zoals gezegd, van bijzonder grote betekenis. Niet alleen als belangrijk onderdeel van de vraag, maar eveneens als middel voor vergroting van de productiecapaciteit en voor creatie van arbeidsplaatsen. In onze economische orde kunnen ze echter uiterst instabiel zijn, en daarom moeilijk te voorspellen. Voor een eventueel herstel van de economische groei op basis van een vernieuwing van de Nederlandse produktiestructuur, zal een drastische verhoging van het investeringsniveau nodig zijn. Het zal netto weer moeten komen liggen op 14 à 15 procent van het netto nationaal inkomen, zoals tot in het begin van de jaren zeventig het geval was, terwijl het nu ligt op 10 procent. Om verschillende redenen is het uiterst moeilijk aan te geven wanneer dat weer het geval zal zijn. Niet omdat er structurele redenen zijn om aan te nemen dat zo'n herstel moeilijk denkbaar is, maar omdat het afhangt van de verwachtingen van ondernemers over afzet en rendementen. Dat niet valt aan te geven wanneer naar het inzicht van ondernemers het investeringsklimaat gunstig zal zijn, betekent niet dat het noodzakelijkerwijze nog lange tijd zal duren voor het zover is. De uitspraak moet letterlijk worden opgevat: herstel kan snel komen, het kan ook lang uitblijven of slechts kortstondig zijn. Veel valt er dan ook niet over te zeggen. Een uitzondering moet wellicht gemaakt worden voor de investeringen in woningen. Daarover kunnen misschien iets gemakkelijker uitspraken worden gedaan, althans over de ontwikkeling op iets langere termijn. In alle onderzoeksrapporten over dit onderwerp wordt een structurele daling verwacht van de aantallen nieuw te bouwen woningen. Over de fasering in de tijd lopen de meningen enigszins uiteen, maar aan het einde van deze eeuw zou het nieuwbouwprogramma ongeveer twee derde van het huidige niveau (100.000 woningen) bedragen <sup>17</sup>.

De overheidsinvesteringen hebben in de afgelopen periode onder druk gestaan van de budgettaire problemen. Herstel van de economische bedrijvigheid kan, als dit gepaard gaat met herstel van het evenwicht op de overheidsbegroting, tot uitdrukking komen in herstel van de infrastructurale investeringen. Hoewel er nooit een grondig onderzoek is gedaan naar de behoeften aan verbeteringen en uitbreidingen van de infrastructuur, wordt veelal aangenomen dat in sommige sectoren verzadigingen kunnen optreden (bijv. industrieterreinen). Juist het ontbreken van onderzoek maakt het moeilijk een oordeel uit te spreken over de mogelijkheid dat de overheid nieuwe impulsen zal kunnen geven na voltooiing van de lopende grote waterstaatkundige werken.

Het voorafgaande maakt duidelijk waarom het ontwerpen van een nieuw stelsel van sociale zekerheid niet kan worden gebaseerd op verwachtingen over de economische situatie waarin het zal moeten functioneren. Op het moment waarop wijzigingen in het stelsel worden overwogen, kent men die situatie niet en moet men ervan uitgaan dat zowel hoge als lage groeicijfers van de productie kunnen voorkomen. Samenvattend kan worden gesteld dat hoge groeipercentages van de productie kunnen worden bereikt bij een krachtige opleving van de wereldhandel, internationale stabiliteit, handhaving van een gunstige concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse markten en krachtige verhoging van de neiging tot investeren, waarvoor herstel van rendementen nodig is. Deze ontwikkeling van de bestedingen zal waarschijnlijk gepaard moeten gaan met belangrijke wijzigingen in de sectorstructuur van de economie. Algehele verzadigingsverschijnselen in de consumptieve sfeer moeten uitblijven. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, moet worden gerekend op het aanhouden van lage groeicijfers.

<sup>17</sup> Bureau voor Strategisch Marktonderzoek, *Trendrapport volkshuisvesting 1982*; onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage, 1983.  
J.W. Wissema, *Toekomstperspectief ambachten in de bouw*; Mededelingenreeks nr. 35, Hoofdbedrijfschap Ambachten, 's-Gravenhage, 1985.

Groei van de produktie zegt nog weinig over groei van de werkgelegenheid. Per definitie is het verschil tussen deze grootheden gelijk aan de groei van de arbeidsproduktiviteit. De ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit wordt bepaald door de wijze waarop de produktieprocessen worden ingericht. Hierbij zijn de kapitaalintensiteit en de aard van de technologische vooruitgang van belang. Veranderingen in de kapitaalintensiteit ontstaan wanneer substitutie tussen produktiefactoren wordt uitgelokt door veranderingen in de verhouding van de factorprijzen. Op macro-economisch niveau kan substitutie tussen kapitaal en arbeid ook voortvloeien uit veranderingen in de sectorstructuur van de economie - verschuivingen tussen kapitaal- en arbeidsintensieve sectoren - die eveneens kunnen zijn veroorzaakt door veranderingen in de verhouding tussen de factorprijzen.

De mate waarin in de komende jaren substitutie zal optreden, is moeilijk te voorspellen. Op micro-economisch niveau is dit afhankelijk van de hoogte van de substitutie-elasticiteiten in de verschillende produktieprocessen en van de grootte van de veranderingen in de factorprijzeverhoudingen. Verschuivingen in de sectorstructuur worden bepaald door veranderingen in de relatieve prijzen die voortvloeien uit die van de factorprijzeverhoudingen en door de relevante prijselasticiteiten van vraag en aanbod. De factorprijzeverhoudingen kunnen veranderen door ontwikkelingen op de kapitaal- en arbeidsmarkten en door het beleid dat bijvoorbeeld ten aanzien van de premieheffing voor de sociale verzekeringen zal worden gevoerd.

Op het punt van de technische mogelijkheden neemt de informatietechnologie een belangrijke plaats in. Een mogelijk gevolg van voortgaande toepassing van informatietechnologie is een verlies aan werkgelegenheid. De meningen hierover zijn echter zeer verdeeld<sup>18</sup>. Enerzijds bestaat de opvatting dat zich een nieuwe industriële revolutie voltrekt, die zal leiden tot een grote economische expansie en een grote vraag naar arbeid. Anderzijds worden werkloosheidscijfers gepresenteerd van 10 à 20 procent van de beroepsbevolking. Een kans op onjuiste schatting van de negatieve werkgelegenheidseffecten ligt hierin, dat men vaak op basis van specifieke gevallen tot te algemene uitspraken komt. Naast het directe effect, dat inderdaad vaak negatief zal zijn, spelen ook indirecte effecten een rol die positief kunnen uitwerken op de werkgelegenheid. In de eerste plaats kan kostenverlaging leiden tot hogere reële inkomens die op hun beurt de binnenlandse vraag zullen stimuleren. In de tweede plaats kan de concurrentiepositie op de binnen- en buitenlandse markt worden verbeterd op basis van prijs en niet-prijselementen. In de derde plaats leidt de toepassing van nieuwe elektronika tot een stijgende vraag naar investeringsgoederen en ten slotte zullen dynamische effecten optreden zoals de multiplier-effecten als gevolg van een stijging van de investeringen en de uitvoer.

De conclusie uit het voorgaande moet zijn, dat het ontwerpen van een nieuw stelsel van sociale zekerheid niet kan worden gebaseerd op degelijk gefundeerde verwachtingen over de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

<sup>18</sup> V.A. Personick, 'The job outlook through 1995, industry output and employment projections', *Monthly Labor Review*, november 1983, blz. 24-36.

R.W. Riche, D.E. Hecker, J.K. Burgan, 'High technology today and tomorrow: a small slice of the employment pie', *Monthly Labor Review*, november 1983, blz. 50-58.

R. Lawrence, *The Employment Effects of the New Information Technologies, an optimistic view*; paper prepared for a conference of the German Federal Government in co-operation with the OECD, Berlin, 1984.

H. Janssen, *Information and Communication Technologies in the Growth and Employment Crises*; paper prepared for the conference of the German Federal Government in co-operation with the OECD, Berlin, 1984.

T. Huppés, *Een nieuw ambachtelijk elan; arbeid en management in het informatietijdperk*; Leiden, Stenfert Kroese, 1985.

C. Freeman, J. Clark, L. Soete, *Unemployment and Technical Innovation; a Study of Long Waves and Economic Development*; Westport, Greenwood Press, 1982.

Zelfs bij hoge groeicijfers voor de produktie kan, vooral in de industrie, de groei van de werkgelegenheid tegenvallen. Wellicht is een snellere uitbreiding van de werkgelegenheid dan in het verleden mogelijk in sommige dienstensectoren, als men erin slaagt de arbeidskosten daar relatief terug te dringen. Bij beschouwingen over de werkgelegenheidsontwikkeling moet men zich hoeden voor partile analyses, waarin conclusies over een daling van de werkgelegenheid per eenheid produkt als uitgangspunt genomen worden voor uitspraken over de totale werkgelegenheid, en waarbij dan over het hoofd wordt gezien dat de produktie kan worden vergroot. Indien hoge groeicijfers voor de produktie bijdragen tot het door velen gewenste herstel van evenwicht in de collectieve sector kan de werkgelegenheid in de quataire sector, als daar behoefte aan blijkt te bestaan, wellicht worden vergroot.

### *De ontwikkeling van de werkloosheid*

Het zal na het voorafgaande niet verbazen dat ook over de werkloosheid alleen alternatieve hypothetische uitspraken zijn te doen. Niet alleen de ontwikkeling van de werkgelegenheid is afhankelijk van vele onzekere factoren, dat geldt ook voor het arbeidsaanbod. Het staat daarom nog niet vast dat geringe groei van de werkgelegenheid noodzakelijkerwijs zou moeten leiden tot een aanzienlijke verscherping van de werkloosheidsproblematiek. Wanneer hoge groeicijfers gepaard gaan met een sterke stijging van de arbeidsproductiviteit en dus met een relatief geringe groei van de werkgelegenheid, kan er ruimte komen voor een stijging van het inkomen per werkende. Dit kan de aanbieders van arbeid brengen tot een keuze voor meer vrije tijd die kan resulteren in een aandrang tot arbeidsduurverkorting. Dit kan de vorm aannemen van een groter aanbod van deeltijdarbeid, een ontwikkeling die trouwens ook uit andere, meer structurele veranderingen kan voortvloeien. Aldus zou een verbetering kunnen ontstaan in de vooruitzichten voor de groei van de werkgelegenheid gemeten in personen, in tegenstelling tot arbeidsuren. Er zou dan minder nadruk kunnen worden gelegd op het gebruik van arbeidsduurverkorting als instrument van werkgelegenheidspolitiek. Dat zou het beleid vergemakkelijken omdat de effectiviteit van dit instrument, vooral in een situatie waarin geen verzadigingsverschijnselen voorkomen, zeer te wensen overlaat. In zulke omstandigheden mist het instrument zelfs een deugdelijke economische grondslag. Wanneer consumenten menen dat nog veel reële behoeften onbevredigd blijven, ligt vergroting van de produktie en de werkgelegenheid eerder voor de hand dan verkorting van de arbeidstijd. Dit neemt echter niet weg dat bij uitblijven van die vergroting, door welke oorzaak ook, arbeidsduurverkorting op grond van sociale argumenten de aangewezen weg kan zijn.

## **8.2 Inkomensoverdrachten en economische groei**

### *8.2.1 Inleiding*

De economische groei voltrekt zich niet evenwichtig; perioden van sterke groei en van economische stagnatie wisselen elkaar af. Binnen dit dynamische verloop van de nationale produktie op langere termijn kunnen twee belangrijke factoren worden onderscheiden. Om te beginnen de kapitaalvorming die in de gedaante van investeringen bijdraagt aan de economische groei. Het niveau en de samenstelling van de investeringen zijn bepalend voor de aard en de mogelijkheden van economische groei. Om deze groeiomogelijkheden volledig te kunnen benutten, moet evenwel de benodigde arbeidskracht - naar omvang en kwaliteit - beschikbaar zijn. De tweede factor is de ontwikkeling van de effectieve vraag, zowel naar niveau als naar samenstelling.

Hier zal worden ingegaan op de vraag hoe de kapitaalvorming en de bestedingen worden beïnvloed door het stelsel van inkomensoverdrachten. Daarbij vormt de inkomensverdeling een goed aangrijpingspunt, omdat de sociale zekerheid via deze weg van invloed kan zijn op de verschillende groeifactoren. De categoriale inkomensverdeling en de samenhang met de sociale zekerheid

komen in paragraaf 8.2.2 aan de orde. In paragraaf 8.2.3 wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de besparingen, en in paragraaf 8.2.4 komen de investeringen ter sprake.

### 8.2.2 *De categoriale inkomensverdeling*

De verdeling van het nationale inkomen is na de Tweede Wereldoorlog steeds een belangrijke doelstelling van het economisch beleid geweest. Onder andere het stelsel van sociale zekerheid heeft de instrumenten geleverd om die verdeling te beïnvloeden. Daarbij zijn structurele veranderingen ontstaan, die niet steeds bevorderlijk zijn geweest voor andere doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de economische groei. Vooral de verschuiving in de primaire en secundaire verdeling van het inkomen tussen lonen en overige inkomens is in dit opzicht van belang.

In de primaire sfeer is vooral de wijze waarop de groei van de druk van de werknemers- en werkgeverspremies de loonvorming heeft beïnvloed, belangrijk geweest voor de verdeling van het nationaal inkomen over looninkomen en kapitaalinkomen. Het gaat hier om het bekende afwentelingsprobleem. Maar ook de compensatie die de loontrekkers kregen voor de ruilvoetverslechtering, bijvoorbeeld na de grote prijsstijgingen voor energie in de jaren zeventig, heeft invloed gehad. De verandering in de primaire verdeling over loon- en overig inkomen blijkt uit de ontwikkeling van de zogenoemde arbeidsinkomensquote die regelmatig door het Centraal Planbureau wordt gepubliceerd. Deze quote (exclusief delfstoffenwinning, openbare nutsbedrijven en woningbezit) steeg van 77,5 procent in 1963 tot 91,7 procent in 1981 en daalde daarna tot 84,5 procent in 1985. De daling van de arbeidsinkomensquote na 1981 heeft te maken met de matiging van de loonstijging die door de opstelling van de vakbeweging en door de vermindering van de druk van de sociale premies kon worden bereikt.

Op grond van het econometrisch onderzoek naar de totstandkoming van de hoogte van de loonvoet is moeilijk tot stellige uitspraken te komen over de relatieve betekenis van de verschillende bepalende factoren. Uit de loonvoetvergelijkingen in de modellen die het CPB sinds 1974 voor zijn prognoses op middellange termijn gebruikt, blijkt dat men naast de prijs- en produktiviteitsontwikkeling ook plaats inruimt voor variabelen die de situatie op de arbeidsmarkt en de belasting- en premiedruk tot uitdrukking brengen. Het blijkt vooral moeilijk om de invloed van de arbeidsmarktsituatie en die van de collectieve lastendruk afzonderlijk te meten. In het Freia-model is de veronderstelling opgenomen dat 25 procent van de verandering in de werknemerspremies bij de loononderhandelingen op de bedrijven wordt afgewenteld en 15 procent van de veranderingen in de werkgeverspremies in mindering van de stijging van de bruto lonen komt. Hoewel dus het econometrisch onderzoek geen uitsluitsel geeft over de vraag of er wordt afgewenteld, en ook niet over de mate waarin, zijn er uit andere bronnen wel aanwijzingen voor te vinden<sup>19</sup>. Bij de loononderhandelingen hebben beide partijen de ontwikkeling van de druk van de collectieve lasten wel degelijk in het hoofd, hetgeen soms wel, soms niet tot uitdrukking kan komen in het resultaat van de onderhandelingen. De mate waarin dit gebeurt hangt mede af van de situatie op de arbeidsmarkt, die immers van grote invloed is op de relatieve sterkte van de onderhandelingspartijen. Dat zou verklaren waarom in het econometrisch onderzoek de relatieve betekenis van deze twee variabelen zo moeilijk is vast te stellen.

In de sfeer van de secundaire inkomensverdeling blijkt uit tabel 2.9 dat het aandeel van het beschikbare looninkomen in het beschikbare nationale inkomen relatief stabiel gebleven is. Het aandeel van het beschikbare steuninkomen is van 1960 tot 1983 ruim verdubbeld. Het beschikbare overig in-

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld:

M.J. Huiskamp en K. Dullemond, *CAO's en premie-afwenteling; een pilot-study naar de plaats van werknemersverzekeringen in een tiental CAO-onderhandelingen*; Werkdocumenten nr. W 6, WRR, 's-Gravenhage, 1985.

komen liep sterk achteruit. Wat dit laatste vooral voor de investeringen betekent, blijkt niet ten volle uit deze cijfers. Het overig inkomen zoals dat statistisch gemeten wordt, is een conglomeraat waarvan de winsten slechts een component vormen, terwijl deze juist een cruciale rol spelen bij de bepaling van de omvang van de investeringen. De daling van deze component, en daarmee van de rendementen, komt in de cijfers niet voldoende tot uitdrukking. Binnen het relatief dalende overige inkomen stijgt namelijk de post rentebetalingen<sup>20</sup>. Twee ontwikkelingen zijn daarbij van belang: de stijging van de rentevoet en de verschuiving in de vermogenspositie van bedrijven van eigen vermogen naar vreemd vermogen. De rentelast is daardoor sterk gestegen, zodat de winstcomponent nog sterker onder druk heeft gestaan dan de daling van de overig-inkomensquote zou doen vermoeden. Daar staat weer tegenover dat de fiscale investeringsfaciliteiten nogal verruimd werden in de beschouwde periode.

### 8.2.3 Gevolgen voor de besparingen

De nationale spaarquote is een gewogen gemiddelde van de spaarquoten van gezinnen, bedrijven en de overheid. De wegingscoëfficiënten zijn de aandelen van deze sectoren in het beschikbare nationale inkomen. Vooral binnen de sector gezinnen komen op een lager aggregatieniveau ook weer verschillende spaarquoten voor: de uitkeringstrekkers en de loontrekkers hebben in het algemeen lagere spaarquoten dan de ontvangers van kapitaalinkomens. Vooral de hoogte van het inkomen is voor die verschillen van belang. Veranderingen in de nationale spaarquote kunnen daarom het gevolg zijn zowel van veranderingen in de individuele of sectorele spaarquoten, als van veranderingen in de inkomensverdeling.

Onderzoek naar de invloed van de ontwikkeling van het sociale zekerheidsstelsel op de nationale spaarquote heeft tot nu toe geen duidelijke uitspraken opgeleverd<sup>21</sup>. Dat zal geen verwondering wekken als men zich realiseert dat er vele elkaar tegenwerkende krachten op inwerken, die alle hun oorsprong in die ontwikkeling vinden.

Het ligt voor de hand dat de spaarneiging van individuen negatief wordt beïnvloed door de verruiming van de sociale zekerheid. De ontwikkeling van het stelsel zal de prikkel hebben verminderd om zelf voorzieningen te treffen voor onverwachte inkomensderving tijdens het werkzame leven en daarna. De op vrijwilligheid gebaseerde spaarneiging daalt hierdoor bij gelijkblijvend inkomen. Anderzijds is het gedwongen sparen in de vorm van de spaarcomponenten van de premies voor levensverzekeringen, pensioenen en sociale verzekeringen toegenomen.

De spaarquote van gezinnen is door deze veranderingen beïnvloed, maar ook door de gelijkmatiger personele inkomensverdeling, die de uitbreiding van de sociale zekerheid met zich mee heeft gebracht. Dit gebeurde vooral door verhoging van de laagste inkomens (AOW en WAO), alsmede door de wettelijke regeling en de regelmatige optrekking van het minimumloon. Deze ontwikkeling in de inkomensverdeling, die het aandeel van de lagere inkomens doet stijgen, heeft een negatieve invloed op de spaarquote omdat, zoals gezegd, uit lagere inkomens in het algemeen minder wordt gespaard.

Uit de tabellen 8.3 en 8.4 blijkt dat per saldo de spaarquote van de gezinnen tamelijk constant is gebleven in de periode 1963 tot 1983. Ook blijkt dat de besparingen via levensverzekeringen en pensioenfondsen geleidelijk relatief stijgen. De quote van de vrijwillige besparingen is blijkbaar nogal conjunc-

<sup>20</sup> J. Keus, 'Rendementen die geen winsten zijn'; *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 65 nr. 3247, 19 maart 1980, blz. 335-340.

<sup>21</sup> R. van der Laan en W.J. Zwezerijnen, 'De invloed van de sociale zekerheid op de spaarquote van gezinnen in Nederland'; *Het Verzekeringsarchief*, 1983, nr. 2, blz. 149-163.  
J.B. Kuné, 'The impact of social security on personal saving'; *Het Verzekeringsarchief*, 1981, nr. 1.

Tabel 8.3 Sectorale spaaraandelen, 1963-1983 (in % van het beschikbaar nationaal inkomen)

	1963	1967	1970	1973	1977	1983
bedrijven	4,6	4,8	5,0	4,1	4,0	3,4
overheid <sup>a)</sup>	3,6	4,0	4,7	5,9	1,9	— 2,1
gezinnen	9,1	10,8	10,2	11,8	9,0	10,3
totale besparingen	17,3	19,6	19,9	21,8	14,9	11,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen*; 's-Gravenhage, diverse jaren.

a) inclusief sociale verzekeringsfondsen

Tabel 8.4 Spaarquote gezinnen, 1963-1983 (in % van het beschikbaar inkomen van gezinnen)

besparingen	1963	1967	1970	1973	1977	1983
via levensverzekeringen en pensioenfondsen	5,4	7,0	7,6	8,3	9,0	11,4
via banken en overige besparingen	6,5	7,6	6,4	8,1	3,0	1,6
totale spaarquote gezinnen	11,9	14,6	14,0	16,4	12,0	13,0

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen*; 's-Gravenhage, diverse jaren.

tuurgevoelig. De besparingen van bedrijven worden in de Nationale Rekeningen gedefinieerd als de ingehouden winsten van de naamloze vennootschappen. Ze zijn als percentage van het overig inkomen tamelijk stabiel gebleven, maar ten opzichte van het totaal beschikbare nationaal inkomen zijn ze gedaald. De daling van de nationale spaarquote blijkt vooral te zijn ontstaan door de daling van de besparingen bij de overheid.

#### 8.2.4 Gevolgen voor de investeringen en de economische groei

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd opgemerkt, zijn het vooral de verwachte rendementen, de afzetverwachtingen en de bezettingsgraad die gezamenlijk de investeringsneiging van de bedrijvensector bepalen. Dit zijn de variabelen die in de investeringsfunctie van het Freia-model van het CPB voorkomen en in de meeste investeringstheorieën een rol spelen. Overigens is het niet gemakkelijk om langs econometrische weg tot stellige uitspraken te komen over de specificatie van investeringsfuncties en over de relatieve bijdrage van de afzonderlijke variabelen.

De eerder genoemde veranderingen in de inkomensverdeling, gedeeltelijk veroorzaakt door de uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid, hebben de rendementen en daardoor wellicht ook de rendementsverwachtingen onder druk gezet. Daar staan overigens wel lastenverlichtingen in de vorm van ruimere fiscale faciliteiten tegenover.

Tot voor enige jaren werd algemeen aangenomen dat uitbreiding van de sociale zekerheid conjuncturele inzinkingen in het beschikbare inkomen van gezinnen zou kunnen beperken. Vooral van die onderdelen van het stelsel die gericht zijn op het compenseren van inkomensderving, zou een stabiliserende invloed moeten uitgaan. Hoewel dit op zich zelf juist is, blijkt het bestaan van het stelsel het inzakken van de afzetverwachtingen niet te hebben kunnen voorkomen. Het stelsel compenseert de inkomensuitval ook slechts gedeeltelijk. In het begin van de jaren zeventig werd het groeipercentage van het reëel vrij beschikbaar inkomen aanzienlijk lager dan daarvoor en daalde de groei van het volume van de consumptie tot de helft van de percentages die in de jaren zestig werden gehaald. Toch duurde het nog tot in de jaren tachtig voor het reëel beschikbare inkomen begon te dalen.

Blijkbaar is de gedachte dat door het stelsel van sociale zekerheid een eventuele val van het beschikbare inkomen kan worden beperkt, niet voldoende om onder alle omstandigheden positieve afzetverwachtingen op peil te houden. Dat ligt voor de hand voor zover die verwachtingen ook betrekking moeten hebben op de export. De buitenlandse vraag ondervindt uiteraard geen steun van onze inkomensdervingsverzekeringen. Toch blijft het raadselachtig dat gedurende zo lange tijd de investeringsneiging geblokkeerd blijft, terwijl er geen tekenen zijn die op algehele verzadiging wijzen. Ook het gedeeltelijk herstel van de export en de verbetering van de bezettingsgraad hebben hierin nog maar weinig verandering gebracht.

### 8.3 Concluderende beschouwing

Vooraf vier economische grootheden zijn van belang voor het beroep dat wordt gedaan op het stelsel van sociale zekerheid, te weten produktie, arbeidsproductiviteit, werkgelegenheid en werkloosheid. Over het toekomstig verloop van deze grootheden kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan. Hun samenhang kan worden bestudeerd en beschreven. Dan blijkt dat ze beïnvloed worden door veel onvoorspelbare en buiten het bereik van de economische politiek liggende factoren. Toekomstverkenningen zullen daarom beperkt moeten blijven tot consistente alternatieve scenario's waarvan moeilijk kan worden aangegeven welke het meest plausibel is. Vermeden moet worden dat uit deze uitspraak, die pessimistisch is ten aanzien van de betekenis van economische prognoses, ook pessimistische conclusies over de economische ontwikkeling getrokken worden. De uitspraak houdt slechts in dat er nu geen eenduidige beweringen over die toekomst kunnen worden gedaan. Daarom is in dit rapport bewust gekozen voor het uitgangspunt dat zowel hoge als lage groeipercentages voor produktie en werkgelegenheid mogelijk zijn, dat in de toekomst de werkloosheidsproblematiek zich zou kunnen verscherpen maar ook kan verminderen, en dat discussies over een herziening van het stelsel van sociale zekerheid niet moeten uitgaan van een eenzijdig beeld van de toekomstige economische ontwikkeling.

Zolang er geen nieuwe investeringen worden gedaan die voor nieuwe produktiecapaciteit zorgen en ook de andere bestedingscategorieën geen hernieuwde groei gaan vertonen, kan van een stabiele economische groei geen sprake zijn. Er zijn aanwijzingen dat ook bepaalde eigenschappen van het stelsel van sociale zekerheid die nieuwe groei in de weg staan. De premieheffing op lonen heeft in het verleden bijgedragen aan de afkalving van de rendementen en de winstverwachtingen. Economisch herstel en hernieuwde groei worden bemoeilijkt door de neerwaartse invloed op de rendementen die uitgaat van een hoge collectieve-lastendruk, waarvan de premiedruk een onderdeel vormt. De stabiliserende werking van de uitkeringen op het beschikbare inkomen biedt niet voldoende compensatie bij een terugval in de economische activiteit. De tot nu toe doorgevoerde herzieningen van het stelsel hebben deze belemmeringen nog niet doorbroken.

## 9. DE BESTUURLIJK-JURIDISCHE COMPLEXITEIT VAN HET HUIDIGE STELSEL

### 9.1 Inleiding

Vrijwel iedere beschrijving van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel wijst op het verbrokkelde karakter en de ingewikkeldheid van de wetgeving. De zeer fragmentarische ontwikkeling heeft er, volgens Veldkamp, toe geleid dat verschillende systemen van sociale zekerheid naast elkaar zijn ontstaan, waarbij onderscheid in wetgevingstechniek in menig opzicht tot systeemloosheid en onoverzichtelijkheid heeft geleid, zowel bij de stelsels en hun uitvoeringsvormen, als bij rechtsregels<sup>1</sup>. Als voornaamste slachtoffer wordt veelal de individuele burger genoemd, die nauwelijks meer inzicht zou krijgen in zijn rechten en verplichtingen en die in het woud van uitvoerings-, toezichts- en beroepsorganen het spoor bijster zou raken.

Hiernaast wordt een toenemende druk op de uitvoeringsorganisatie gevoeld. Aanvankelijk spitste de aandacht zich hier toe op de mate van functionele en territoriale decentralisatie, maar inmiddels wordt duidelijk dat ook de complexiteit van regelgeving en organisatie de uitvoerders voor problemen plaatst. Voorts kan complexiteit in de regelgeving een oorzaak zijn van ontduiking, oneigenlijk gebruik en misbruik<sup>2</sup>.

Ten slotte verzwaart complexiteit de beleidsvorming. Het sociale zekerheidssterrein is geen uitzondering op de regel dat naarmate er meer instanties zijn, de verdeling van bevoegdheden meer onduidelijkheden vertoont en de totstandkoming van besluiten ingewikkelder wordt. Hierbij opent de wetgeving slechts een beperkte mogelijkheid om de toenemende verwevenheid met andere beleidsterreinen tot haar recht te doen komen<sup>3</sup>.

Dit is slechts een greep uit de problemen die voortvloeien uit de ingewikkeldheid van de institutionele vormgeving en de regelgeving. Op enige aspecten daarvan wordt hierna nader ingegaan.

Bij de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van het huidige Nederlandse stelsel kunnen wel enkele relativerende kanttekeningen worden geplaatst. Een vergelijking met de stelsels van andere Westeuropese landen toont dat het Nederlandse in sommige opzichten eenvoudiger is<sup>4</sup>. De uitvoeringskosten lijken die in omliggende landen niet of nauwelijks te boven te gaan<sup>5</sup>. Ook een vergelijking in de tijd zou voor het geldende stelsel niet per se ongunstig uitvallen: de vooroorlogse situatie - toen er nog geen volksverzekeringen waren - was nog gecompliceerder, het aantal uitvoeringsorganen was groter en dezelfde verzekering werd door verschillende organen uitgevoerd<sup>6</sup>. Factoren die sindsdien tot een zekere vereenvoudiging hebben geleid, zijn onder meer de invoering van de OSV (vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie), de CSV (betere aansluiting tussen premie- en belastingheffing), de WAO en de AKW (die beide verschillende andere regelingen vervingen) en de Beroepswet (meer eenheid in de rechtsgang). De strenge eenheid in opbouw bij de volksverzekeringswetten en de regels inzake hoogte en indexering voor minimumuitkeringen hebben de doorzichtigheid van het stelsel ook enigszins vergroot<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> G.M.J. Veldkamp e.a., *Inleiding tot de sociale zekerheid: Deel II*; Deventer, Kluwer, 1980, blz. 17.

<sup>2</sup> Bijv. het Interimrapport Misbruik en oneigenlijk gebruik van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO); Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 050, nr. 2.

<sup>3</sup> Bijv. het Interimrapport Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid van de gelijknamige interdepartementale werkgroep; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 594, nr. 2, blz. 26 e.v.

<sup>4</sup> G.M.J. Veldkamp e.a., *op. cit.*, blz. 18.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Financiële nota sociale zekerheid 1985; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nrs. 1-2.

<sup>6</sup> G.M.J. Veldkamp e.a., *op. cit.*, blz. 18. e.v.

<sup>7</sup> *Ibid.*



Toch kan in het vorenstaande bepaald geen reden gezien worden om van verantwoorde verdere vereenvoudigingen af te zien. Het is dan ook niet verwonderlijk dat (verdere) vereenvoudigingspogingen steeds de aandacht hebben gekregen. Dit geldt in het bijzonder voor de systematiek van de wetgeving en de uitvoeringsorganisatie. Wat betreft de regelgeving gaf de regering in 1967 opdracht aan dr. G.J.M. Veldkamp tot opstelling van voorstellen tot vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Blijkens de memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 1985, werd in het najaar van 1984 de aanbieding van het eindrapport verwacht van een staatscommissie die over de voorstellen van Veldkamp dient te adviseren. Zonder twijfel zou invoering van de adviezen van die staatscommissie tot drastische vereenvoudiging leiden.

Met betrekking tot complexiteit en vereenvoudiging moet overigens het misverstand vermeden worden dat het vooral om wetgevingstechniek of organisatorisch inzicht zou gaan. In feite gaat het veeleer om de achterliggende politieke factoren. De opbouw van het stelsel heeft van meet af aan de sporen van compromissen gedragen, bijvoorbeeld over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven of over de positie van uiteenlopende groepen uitkeringsgerechtigden. Ook in de toekomst zullen ongetwijfeld waarden zoals decentralisatie, rechtszekerheid en verdelende rechtvaardigheid in het stelsel tot uitdrukking worden gebracht. Terecht uiteraard, althans zolang niet de verhouding tussen doelmatigheid en nagestreefde doelstellingen zodanig naar de laatste verschuift dat dit de verwezenlijking ervan belemmert. In deze opvatting is deregulering, opgevat als stelselvereenvoudiging, slechts één van de remedies, naast organisatorische en structurele ingrepen. Dit doet niet af aan het feit dat de recente aandacht voor regelvermindering een meer systematisch overzicht heeft opgeleverd van de gevolgen van een overmaat aan wettelijke voorschriften, hetgeen ook hier van belang zal blijken <sup>8</sup>.

Deze aandacht, evenals die voor de doelmatigheid van de organisatie, komt pas werkelijk naar voren als de financiële lasten gaan knellen. Dit laatste is thans in twee opzichten het geval. Oneigenlijk gebruik en hoge uitvoerings- en beleidslasten worden duidelijker gezien als kostenposten, die verlaagd zouden kunnen worden. Bovendien lijkt hun omvang, door stijging van het aantal gevallen waarin op de sociale zekerheid een beroep gedaan wordt, te groeien.

## 9.2 Complexiteit en beleid

In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat de overheidsbemoening met de sociale verzekeringen zich zeer geleidelijk heeft ontwikkeld. Bij de werknemersverzekeringen is de afbakening van taken en bevoegdheden tussen overheid en bedrijfsleven vrijwel voortdurend een bron van conflicten geweest. De OSV (1952) bracht hier een compromis en een zekere eenheid tot stand, door de feitelijke uitvoering in hoofdzaak op te dragen aan bedrijfsverenigingen, die aan institutionele eisen van overheidswege dienen te voldoen; de paritair uitwerkers, werknemers en overheid samengestelde SVR zou als centraal toezichthoudend orgaan de uitvoering moeten bewaken. De hoofdlijnen van het beleid zouden hierbij door de centrale overheid worden bepaald, met name door vastlegging van de belangrijkste rechten en verplichtingen van partijen en door goedkeuring van premiepercentages. Binnen deze hoofdlijnen werd de uitvoeringsorganen een betrekkelijk grote vrijheid gelaten. Zo werd bij de kortlopende verzekeringen (wacht- en ziekengeld) premiedifferentiatie naar risico toegestaan, terwijl ook overigens met specifieke omstandigheden van de bedrijfstak, of zelfs van het bedrijf, rekening werd gehouden. De aard van de verzekerde risico's bracht voorts met zich mee dat de uitvoeringsorganen eigen beslissingsruimte werd gelaten: begrippen als onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn nooit volledig in algemene regels te vangen. De betrekkelijke eenheid in de uitvoeringsorganisatie werd bij de invoering van de

<sup>8</sup> Zie met name Deregulering van overheidsregelingen; eindbericht van de commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17 931, nr. 9.

AOW weer doorbroken. De uitvoering van de demografische volksverzekeringen werd opgedragen aan de SVB en de RvA. Ook in de besturen van deze organen is het georganiseerde bedrijfsleven in belangrijke mate vertegenwoordigd en hun autonomie is in beginsel niet kleiner dan die van de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen. De feitelijke behoefte aan beslissingsvrijheid is echter geringer: voor bedrijfstaksgewijze differentiatie is hier immers geen reden, en de vaststelling of het verzekerde risico is ingetreden, behoeft in veel mindere mate nadere beoordeling.

Bij de sociale voorzieningen vereist de vaststelling van het recht op uitkering weer wel speciale activiteiten van de uitvoeringsorganisatie. Dit geldt met name bij de ABW waar de vaststelling van het eigen inkomen en vermogen, en dat van gezinsleden, van belang zijn. De steeds verdergaande verfijning van landelijke normen en het toenemend aantal cliënten per behandelend ambtenaar kan de uitvoerende gemeentebesturen ertoe dwingen, prioriteiten te stellen bij de controle. Bij de uitvoering van WWV en RWW, sociale voorzieningen die veelal als opvolgers dienen van de WW, welke laatste een werknemersverzekering is, doen zich moeizame contacten voor tussen gemeentebesturen en bedrijfsverenigingen (zie verder par. 9.3).

Kort gezegd heeft de centrale overheid, terwijl haar inhoudelijke betrokkenheid bij de sociale zekerheid steeds toenam, de uitvoering van de wetgeving tot op grote hoogte overgelaten aan betrekkelijk zelfstandige organen; deze zelfstandigheid betreft bijvoorbeeld de vaststelling van premiepercentages in eerste aanleg. Tegelijkertijd steeg de financiële betrokkenheid van de centrale overheid: de kosten van de sociale voorzieningen werden vrijwel geheel voor rijksrekening gebracht, terwijl bij de meeste sociale verzekeringen garantstellingen en (inmiddels weer vrijwel geheel afgeschafte) rijksbijdragen een plaats kregen.

Deze financiële betrokkenheid leidde ertoe dat de uitvoeringsorganisatie al in 1967 wederom in discussie werd gebracht. In dat jaar vroeg de minister van Sociale Zaken de SER advies over vereenvoudiging van de uitvoering als middel tot bezuiniging. Hij dacht hierbij aan één uitvoeringsadministratie, een uniform heffingspercentage, een uniforme wijze van premievaststelling en een beperking van de formaliteiten. Bij een volgende adviesaanvraag, in 1973, werd gevraagd om een kwantitatief en kwalitatief inzicht in de uitvoering van de sociale verzekeringen ten einde daarmee een voor het beleid voldoende inzicht te verkrijgen in de premie-ontwikkeling en de oorzaken daarvan. De ambtelijke Commissie Lamers kreeg in 1976 primair tot taak te streven naar verbetering van de beheersing van het uitvoeringsproces en voorstellen te doen voor plaats en functie van de SVR. Door het beheersingsproces te zien als mede gericht op het handhaven van het bestaande beleid, kwam de commissie tot een analyse die niet uitsluitend financieel was getint<sup>9</sup>.

Het rapport-Lamers opent met de vraag of, gezien de toenemende raakvlakken van de sociale zekerheid met algemene doelstellingen van het regeringsbeleid, de traditionele uitgangspunten inzake de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale verzekeringen nog wel houdbaar zijn. Macro-economisch gezien noopt het toenemend beslag op het nationaal inkomen tot een zorgvuldige afweging met andere uitgaven, hetgeen voorspelbaarheid en beheersbaarheid van het beloop van aanspraken en premiedruk vereist. Binnen het sociale beleid ontstaat een steeds grotere verwevenheid tussen doelstellingen en instrumenten van de sociale zekerheid en andere beleids-terreinen, zoals werkgelegenheids-, welzijns-, en gehandicaptenbeleid. Dit maakt afstemming door de verschillende uitvoeringsorganen nodig, zowel uit een oogpunt van beheersing, als ten behoeve van het volumebeleid. Vervolgens wordt geconstateerd dat de beheersbaarheid van het uitvoeringsproces binnen de huidige structuur onvoldoende tot zijn recht is gekomen. Een belangrijke belemmering vormt de onduidelijkheid ten aanzien van plaats, functie en bevoegdheden van de SVR. De toezichthoudende functie van deze

<sup>9</sup> Zie noot 3.

Raad komt, zo stelt de commissie, onvoldoende tot haar recht, evenals de coördinerende taak. De invloed van de centrale overheid is materieel gering. Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van het beleidsvormings- en het uitvoeringsniveau, voert dit tot de aanbeveling de SVR uit te bouwen tot een onafhankelijk beheersingsorgaan, met vergaande controlerende en coördinerende bevoegdheden jegens de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering, ook op financieel terrein. Dit 'ontmoetingspunt van beleid en uitvoering' dient tevens een continue stroom van informatie over het uitvoeringsproces naar de centrale overheid te bevorderen, ten einde een goede beleidsafweging mogelijk te maken. De minister van Sociale Zaken zou voor het functioneren van het beheersingsorgaan politiek verantwoordelijk zijn.

Waar het de toekomstige uitvoeringsorganisatie betreft, zijn vooral enige gebreken van belang die de Commissie Lamers ziet bij de huidige organisatie. De distribuerende functie (vaststellen van het recht op een uitkering en de hoogte van de dekking) en de hiermee samenhangende begeleidende functie komen onvoldoende tot hun recht. Diverse factoren belemmeren de samenhang bij de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals de bedrijfstaksgewijze uitvoering van de WW tegenover de uitvoering van de WWV en RWW door GSD'en, en de verbrokkelde structuur van de medische advisering aan de bedrijfsverenigingen en van de begeleiding en controle van verzekerden. Met het oog op het streven naar meer samenhang met de uitvoering van maatregelen op andere beleidsterreinen, worden de verbrokkelde structuur en uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen bij werkloosheid aan de kaak gesteld, en geplaatst tegenover de uniforme structuur van de arbeidsvoorziening. Voorts is er het probleem dat de sociale zekerheidsregelingen deels per bedrijfstak en deels lokaal worden uitgevoerd, terwijl het overheidsbeleid op de meeste andere terreinen doorgaans een regionale dan wel lokale uitvoeringsstructuur kent.

Eveneens in 1979 werden twee in opdracht van de SER uitgevoerde onderzoeken gepubliceerd over dezelfde problematiek. Het betreft hier het eindrapport van enige adviesbureaus over de uitvoeringsorganisatie <sup>10</sup> en het eindrapport van een commissie van externe deskundigen (COMED) over de informatiestromen in de sociale verzekeringen <sup>11</sup>. De problemen die erin worden onderkend, sluiten nauw aan bij de analyse van de Commissie Lamers. Zo pleit het eindrapport van de bureaus voor een goed evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de centrale overheid en die van de sociale partners, voor het verenigen van de bedrijfstaksgewijze organisatie met een doorzichtige, cliëntgerichte uitvoering en voor centrale coördinatie van de gehele organisatie ter wille van een goede beheersing <sup>12</sup>. De COMED heeft zich vooral beziggehouden met verbetering van de informatiestromen ten behoeve van de premievaststelling en -prognose. Dit terrein heeft overigens van verschillende kanten aandacht gekregen. De uitvoeringsorganen zelf stelden in 1976 het Overlegorgaan Centrale Personenregistratie Sociale Verzekeringen in, dat een globaal schetsontwerp voor zo'n registratie (1980) en een rapport 'Uitwerking Beleidsinformatiewensen' (1981) deed verschijnen. Hiernaast wordt sinds 1977 onder auspiciën van de Centrale Commissie voor de Statistiek gewerkt aan een formering van begrippen en classificaties ten behoeve van een betere informatie op statistisch terrein ten behoeve van het beleid. Deze verschillende activiteiten hebben in ieder geval duidelijk gemaakt dat die informatie te kort schiet, niet alleen vanwege de verbrokkelde uitvoeringsorganisatie en het gevarieerde begrippenapparaat, maar ook omdat de sociale zekerheidsuitkeringen per geval en niet per persoon worden geadmistreerd. Tegelijkertijd echter is het besef gegroeid dat juist een personenadministratie hoge eisen stelt aan de bescherming van privacy.

<sup>10</sup> Sociaal-Economische Raad, *Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn*; SER-publikatie nr. 15, 's-Gravenhage, 1979.

<sup>11</sup> Sociaal-Economische Raad, *Rapport van de Externe Commissie van Deskundigen inzake de informatie-stromen en de reservevorming in de sociale verzekeringen*; SER-publikatie nr. 10, 1979.

<sup>12</sup> *Ibid.*, blz. 3.

De hiervoor genoemde onderzoeken en rapporten gingen steeds uit van het bestaande sociale zekerheidsstelsel. Vanaf 1980, toen de eerste regeringsplannen tot integratie van de werkloosheidsregelingen bekend werden, is dit veranderd, maar tot structurele ingrepen in het stelsel is het nog niet gekomen. Veeleer is de aandacht gericht geweest op de financieel-economische aspecten (bezuinigingen!), waarbij sommige ingrepen het stelsel nog ingewikkelder, althans moeilijker uitvoerbaar hebben gemaakt (vgl. par. 9.3). De organisatorische en procedurele kant is niet uit de belangstelling verdwenen, maar ook hier is de zaak toegespitst op de financieel meest interessante elementen. Blijkens twee adviesaanvragen aan de SER van 2 augustus 1982 wordt prioriteit toegekend aan de instelling van een beheersingsorgaan voor het door de COMED behandelde terrein en, wat nieuw is, aan een uitbreiding van het toezicht door de Algemene Rekenkamer tot de uitvoeringsorganen. Inmiddels heeft de SER zijn Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekeringen (uitvoeringsorganisatie aan de top) uitgebracht<sup>13</sup> en zijn in de memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 1985 wetsontwerpen aangekondigd inzake de instelling van een beheersingsorgaan en het toezicht door de Rekenkamer<sup>14</sup>.

Het SER-advies is om twee redenen van belang. Enerzijds wordt daarin ingestemd met een taakuitbreiding van de Rekenkamer en met omvorming van de SVR tot een beheersingsorgaan, waarbij de eerder vermelde knelpunten in grote lijnen zijn onderschreven. Anderzijds wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners benadrukt. Bij de uitvoering en bij de samenstelling van het beheersingsorgaan dient derhalve het beginsel van functionele decentralisatie voorop te staan. Een en ander heeft gevolgen voor de samenstelling van het beheersingsorgaan, dat tripartiet zou moeten zijn, en voor zijn bevoegdheden. Deze laatste zouden de autonomie van de uitvoeringsorganen meer moeten ontzien en tevens een grotere onafhankelijkheid van de centrale overheid moeten waarborgen (geen aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW). De eigen verantwoordelijkheid van de centrale overheid wordt in veel opzichten erkend, maar de nadruk ligt daarbij op de informatievoorziening door de uitvoerende organen. Deze kan leiden tot bijstelling van het beleid; bijsturing van het uitvoeringsproces zou alleen door het stellen van nadere regels kunnen plaatsvinden of door preventief of repressief toezicht op besluiten van het beheersingsorgaan.

Overeenstemming over knelpunten en over een gedeelde verantwoordelijkheid doet derhalve de tegenstellingen over de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en sociale partners niet verdwijnen. Deze tegenstelling zal blijven bestaan zolang de betrokken partijen dit beleidsterrein beschouwen als een integrerend onderdeel van hun sociaal beleid en zeker zolang de wetgever aan elk van hen wezenlijke taken toekent op het terrein van de sociale zekerheid. Hierin ligt een van de hoofdoorzaken van de complexiteit van de wetgeving en de uitvoeringsorganisatie.

Hiernaast is voor het hele terrein van de sociale zekerheid van belang dat de wetgever de uitvoeringsorganisatie een bepaalde vrijheid laat. Deze uit zich in een beperkte invloed bij toezicht en coördinatie en in terughoudendheid bij de concrete uitvoering: directe ingrepen in individuele gevallen blijven achterwege. Er zal dan ook wel altijd differentiatie bestaan per uitvoeringsorgaan en per individueel geval. Deze mag evenwel niet zo ver gaan dat rechtsgelijkheid en rechtszekerheid of de hoofdlijnen van het beleid in gevaar komen. De laatstgenoemde overwegingen zullen op diverse punten een verbetering van coördinatie en toezicht, ook door nadere regelgeving, nodig maken, zij het dat deze regelgeving niet zo complex dient te worden dat dit noopt tot een eigen selectie, en dus kan leiden tot mogelijke willekeur van het uitvoeringsorgaan. Hierbij is een voortdurende stroom van informatie vanuit de uitvoeringsorganisatie van groot belang.

<sup>13</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekeringen; uitvoeringsorganisatie aan de top*; SER-publikatie nr. 12, 's-Gravenhage, 1984.

<sup>14</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Begroting van uitgaven*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 600 hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 36.

### 9.3 Complexiteit en uitvoering

Vaak hoort men de klacht dat de complexiteit en de ondoorzichtigheid van het sociale zekerheidsstelsel de uitvoeringsorganisatie voor problemen stellen 'aan de voet'. Deze zouden zich het sterkst doen voelen bij de werknemersverzekeringen en de AAW, alsmede bij de sociale voorzieningen<sup>15</sup>. De oorzaken vertonen bij beide categorieën een vrij grote overeenkomst; overigens echter bieden zij een gevarieerd beeld. Om enige ordening tot stand te brengen zijn de belangrijkste indicatoren voor de complexiteit, uitgesplitst naar cliënten, AK en aanverwante organisaties, gerubriceerd in een door het GAK in opdracht van de WRR uitgevoerd onderzoek. De resultaten van deze studie, die was toegespitst op de door het GAK geadmistriceerde regelingen, worden onder de titel *De complexiteit van de sociale verzekering* in de serie Werkdocumenten van de WRR gepubliceerd<sup>16</sup>.

Hieruit blijkt in de eerste plaats dat een aantal verzwaren van de uitvoeringslast niet als permanente gebreken van het stelsel kunnen worden aangemerkt. Zij zijn niettemin van voldoende gewicht om hier te worden genoemd. Het betreft de hoge frequentie van de wetwijzigingen van de laatste jaren, de veelal korte invoeringstijd en de gecompliceerde overgangsmatregelen. Ondanks de veelvuldige recente wijzigingen is de wetgeving trouwens nog altijd onvoldoende aangepast aan een aantal nieuwe maatschappelijke verschijnselen, zoals toenemende arbeid in deeltijd en door gehuwde vrouwen. Zulke vormen van achterblijven van wetgeving bij snelle maatschappelijke veranderingen doen zich overigens vaker voor, ook op andere terreinen.

Uitvoeringsproblemen die wel voortvloeien uit de structuur van het stelsel, worden hier vermeld aan de hand van de belangrijkste onderdelen van het uitvoeringsproces. De vaststelling van *premieplicht* vereist duidelijkheid over de vraag wie verzekerd is. Bij de volksverzekeringen is dit betrekkelijk eenvoudig, maar bij de werknemersverzekeringen dient men kennis te hebben van de woonplaats en van de aard van de arbeidsverhouding van de betrokkene, maar ook van de vele wettelijke uitzonderingen en gelijkstellingen.

Lastiger nog is de vaststelling van de *hoogte van de premie* die individueel verschuldigd is: de berekeningsgrondslag, het premiedagloon, hangt af van een groot aantal individueel verschillende factoren. Ook in dit opzicht zijn de volksverzekeringen eenvoudiger, omdat de Rijksbelastingdienst daarbij de algemene loon- of inkomstenbegrippen van de belastingwetgeving kan hanteren. Het grootste probleem wordt gevormd door de noodzaak om over een veelheid van betrouwbare gegevens te beschikken, die voor een belangrijk deel van de betrokkenen zelf afkomstig moeten zijn. Gelet op de geschatte omvang van de ontduiking (zie par. 9.4) is hun medewerking echter niet optimaal te noemen. Speciale controlemaatregelen kunnen enig effect hebben, maar tevens kunnen zij de uitvoeringslast verder verzwaren. In dit verband geeft de vaststelling in de GAK-studie, dat een speciale controle op grond van de Wet Ketenaansprakelijkheid drie maal zoveel tijd kost als een normale looncontrole, te denken.

<sup>15</sup> De administratiekosten van de verschillende wetten lijken deze veronderstelling te bevestigen. Uitgedrukt in een percentage van de uitkeringen waren deze in 1983 voor AOW, AWW en AKW 0,61%, respectievelijk 2,84% en 2,56%, voor AAW en WAO 4,75%, respectievelijk 4,00% en voor WW en ZW 10,24%, respectievelijk 9,24% (percentages op basis van: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100, nr. 3, blz. 108).

Redenen voor het verschil tussen de demografische en de andere genoemde verzekeringen komen in paragraaf 9.3 aan de orde. Het verschil tussen AAW en WAO enerzijds en WW en ZW anderzijds zal zeer waarschijnlijk verband houden met de kortere looptijd van deze laatste, die relatief veel 'invoeringskosten' met zich meebrengt. Vergelijkbare cijfers over de sociale voorzieningen ontbreken.

<sup>16</sup> R.W. van Engers en G. Veerman, *De complexiteit van de sociale verzekering*; Gemeenschappelijk Administratiekantoor Amsterdam, Werkdocumenten nr. W5, WRR, 's-Gravenhage, 1985. Voor het door de gemeentebesturen uitgevoerde deel van de sociale zekerheid (WWV, ABW) bleek helaas onvoldoende onderzoekliteratuur beschikbaar om een vergelijkbare analyse te doen uitvoeren.

Of het *recht op een prestatie* bestaat, hangt bij de verzekeringen af van de vraag of de betrokkene verzekerd is en of het verzekerd risico is ingetreden. Hierbij doet zich een aantal knelpunten voor dat ook in andere stadia van de uitvoering een rol speelt.

In de eerste plaats zijn de wettelijke criteria zeer algemeen geformuleerd ('onvrijwillig werkloos', WW; 'wegens ziekte ongeschikt tot het verrichten van zijn arbeid', ZW; enz.). Dit laat ruimte om, zonder wijziging van de formele wet, rekening te houden met bijzondere omstandigheden en veranderende maatschappelijke opvattingen. Vervolgens echter zijn in tal van nadere regels meer tijdgebonden normen opgenomen, die in de jurisprudentie verder zijn verfijnd. Zo vereist uitvoering van bepaalde onderdelen van de WW grondige kennis van het ontslagrecht en moeten bij de AAW en WAO bewerkelijke begrippen als 'maatmaninkomen' en 'restverdiencapaciteit' worden toegepast. Dat hier van toenemende complexiteit sprake is, blijkt uit de stijging van het aantal GAK-beschikkingen in verband met beslissingen op WAO- en AAW-uitkeringen: in 1976 circa 20, in 1984 circa 175 en in 1985 ongeveer 215. Desondanks blijft arbeidsongeschiktheid een vaag criterium<sup>17</sup>. Bij de demografische volksverzekeringen doen zich geen vergelijkbare problemen voor: de essentiële elementen (leeftijd, overlijden) zijn duidelijk. De sociale voorzieningen echter kennen zulke complicaties wel. De WWV staat in dit opzicht min of meer op één lijn met de werknemersverzekeringen, de ABW kent door zijn aanvullende karakter zijn eigen complicaties. De beoordeling of iemand over voldoende middelen van bestaan beschikt, maakt kennis nodig van eventuele andere inkomsten van de aanvrager, diens gezinsleden en andere huisgenoten, en voorts dient de zeer gecompliceerde vermogenstoets te worden uitgevoerd.

Een tweede groep problemen die zich in dit stadium doet voelen, vloeit voort uit het feit dat bij de uitvoering dikwijls verschillende instanties met uiteenlopende belangen en tradities betrokken zijn. Deels is dit het gevolg van het feit dat de uitvoering van inhoudelijk nauw verwante regelingen aan verschillende organen is opgedragen. Een duidelijk voorbeeld vormt hier de reeks WW (GAK of bedrijfsvereniging) - WWV - RWW (GSD), waarbij de vraag of een nieuwe werkloze aan de eisen van de WW voldoet dan wel op een van de voorzieningen moet terugvallen, niet zelden tot verschil van inzicht leidt. Gevolgen hiervan kunnen zijn dat aanvragers tussen instanties heen en weer worden gestuurd en dat conflicten ontstaan over de betaling van voorschotten. Voor een ander deel houdt de betrokkenheid van meer instanties verband met de specialistische kennis die onderdelen van de wetgeving vereisen. Verzwaring van de uitvoeringslast bij de diensten is in deze fase het voornaamste gevolg.

De vaststelling van *de hoogte van de uitkering* hangt bij de werknemersverzekeringen en de WWV in de eerste plaats af van het uitkeringsdagloon van de betrokkene, waarvan de bepaling even moeilijk is als bij het premiedagloon. Bij samenloop van AAW en WAO wordt de berekening zeer complex, doordat een verandering van de WAO-daglonen consequenties heeft voor de bepaling van de AAW-uitkering. Bij de WAO hangt de hoogte van de uitkering ook af van de mate van arbeidsongeschiktheid, terwijl bij de AAW-uitkering dit laatste gegeven leidt tot een percentage waarmee de 'grondslag' vermenigvuldigd dient te worden. Beantwoording van de vraag welke van de vijf wettelijke grondslagen van toepassing is, maakt kennis van de leeftijd van de betrokkene, en bij gehuwd van het arbeidsinkomen van de echtgenoot, nodig. Bij de demografische verzekeringen hangt de hoogte van de uitkering uitsluitend af van demografische gegevens; bij de periodieke algemene bijstand moeten op de eveneens aan de hand van dergelijke factoren bepaalde maximumuitkeringen andere inkomens uit diverse bronnen in mindering worden gebracht.

*De hoogte van een lopende uitkering* moet worden aangepast bij een veran-

<sup>17</sup> R.W. van Engers en G. Veerman, *op. cit.*, blz. 10.

dering in de regelgeving en zodra verandering optreedt in een van de factoren die bij de eerste vaststelling bepalend waren. Deze laatste veranderingen kunnen uiteraard ook van dien aard zijn dat het verzekerd risico niet langer bestaat, zodat het recht op uitkering vervalt. Bij het huidige tempo van de wetwijzigingen en het grote aantal factoren dat in de meeste gevallen een rol speelt, kan het aantal handelingen dat hieruit voortvloeit relatief groot zijn. Inschakeling van gespecialiseerde instanties (GMD) is soms voorgeschreven. Gegevens over wijziging in individuele omstandigheden, zullen veelal van de betrokken uitkeringsgerechtigde zelf afkomstig moeten zijn. Het niet uit eigen beweging verstrekken hiervan is in het algemeen strafbaar, maar niet eenvoudig aan te tonen.

De regelingen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid hebben voorts als bijzondere karakteristiek dat van de uitkeringsgerechtigde wordt verwacht dat deze er voortdurend naar streeft, het eenmaal ingetreden *risico op te heffen of te beperken*. Hieruit vloeien voor de uitkeringsgerechtigde tal van verplichtingen voort. Hij of zij dient zich bijvoorbeeld beschikbaar te houden voor arbeidsbemiddeling en passend werk, en de voorschriften na te leven die gegeven worden in het belang van een behandeling of genezing, of tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid. Bij toepassing van de betrokken regels zijn ook andere instanties dan de uitkeringsverstrekker betrokken (GAB, GMD), hetgeen blijkens het GAK-onderzoek tot competentiegeschillen en andere fricties kan leiden. Voorts zijn er letterlijk boekdelen interne instructies nodig voor het met de uitvoering belaste personeel.

Ten slotte kunnen zich uitvoeringscomplicaties voordoen wanneer na het verstrijken van de maximale periode waarin recht op bepaalde uitkeringen bestaat (ZW, WW, WWV), *overgang* moet plaatsvinden naar een uitkering op grond van een wet die mede door een ander orgaan wordt uitgevoerd, maar die op een gelijksoortig risico betrekking heeft (AAW/WAO, WWV/RWW). Hier kunnen wederom fricties tussen de betrokken organen optreden, terwijl de cliënt dikwijls tot hernieuwde opgave van gegevens verplicht is.

De complexiteit van het stelsel manifesteert zich dus in diverse stadia van het uitvoeringsproces. Zij kunnen als volgt worden samengevat:

- de vergaande regelfijnheid, die dwingt tot een grote, vaak specialistische kennis (deels ook buiten de sociale zekerheidssfeer), tot verzameling van veel gegevens uit diverse bronnen en tot ingewikkelde berekeningen, maar die niettemin ruimte laat voor verschil van inzicht op soms essentiële punten (arbeidsongeschiktheid);
- de vele raakvlakken tussen de verschillende regelingen, waardoor een precieze terreinafbakening, veel overdracht van gegevens en hernieuwde beoordelingen en berekeningen dikwijls zijn vereist.

De gevolgen van dit alles doen zich niet alleen intern bij de uitvoeringsorganen voelen, maar zij beïnvloeden ook hun optreden naar buiten <sup>18</sup>. De voorlichting aan de cliënten wordt bemoeilijkt, beslissingen komen laat tot stand en, het belangrijkste, de kans op foutieve beslissingen neemt toe. Deze gevolgen hebben hun weerslag op de opstelling van de justitiabelen, zoals de complexiteit en ondoorzichtigheid van het stelsel dat ook rechtstreeks hebben (zie par. 9.4). Uiteraard slaat dit weer terug op de uitvoeringsorganen: feilen in aanvragen moeten hersteld worden, er is meer voorlichting nodig, het aantal bezwaren en beroepen stijgt. Ook de reeds genoemde tijdelijke factoren (hoge wijzigingsfrequentie, korte invoeringstijd) hebben vergelijkbare effecten op de uitvoeringsorganen.

Alle gevolgen zijn slechts kwalitatief aangegeven. Op een enkele uitzondering na is hun omvang niet in geld uitgedrukt en wellicht ook niet uit te drukken <sup>19</sup>. Ook als dit laatste wel mogelijk zou zijn, blijft de keuze voor vereenvoudiging een zaak van politieke afweging, waarbij vermindering van de complexiteit gezien moet worden in het licht van de oorzaken van die

<sup>18</sup> Ibid., blz. 60-61.

<sup>19</sup> Zo kostte de voorbereiding in verband met niet doorgevoerde wijzigingsplannen van de ZW in 1980 volgens de GAK-studie f 1.071.000 (ibid., blz. 57).

complexiteit. Dit doet veronderstellen dat de marges voor ingrijpende verandering op korte termijn vrij gering zijn. Het lot van initiatieven tot vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie en tot uniformering in de wetgeving lijkt dit te bevestigen. Slechts waar andere motieven voorop staan, is de kans op succes groter (het ineenschuiven van de werkloosheidsregelingen). Dit neemt niet weg dat juist de laatste tijd in toenemende mate pleidooien verschijnen om bij regelgeving en beleid rekening te houden met de uitvoerings- en controlelast; men zie daarvoor onder meer het rapport *Deregulering van overheidsregelingen* en de rapporten van de Stuurgroep ISMO<sup>20</sup>. Het taboe dat overwegingen van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid de inhoud van de wetgeving niet zouden mogen beïnvloeden, lijkt hiermee doorbroken.

Als men ervan uitgaat dat deze invloed wel zo klein mogelijk dient te zijn, zijn de maatregelen die genomen kunnen worden als volgt, naar afnemende mate van aanvaardbaarheid, te rangschikken:

- het nagaan van de uitvoerbaarheid (en controleerbaarheid) van een maatregel alvorens tot invoering over te gaan (een beheersingsorgaan kan ook hier een belangrijke intermediaire functie vervullen tussen het beleid en de uitvoeringsorganen);
- het loslaten van de gewoonte om wijzigingen in de regelgeving eerst in een zeer laat stadium bekend te maken;
- het uniformeren van begrippen, berekeningsgrondslagen, percentages en dergelijke die in de verschillende wetten voorkomen (vgl. de Staatscommissie vereenvoudiging wetgeving);
- het vergroten van de schaal van de uitvoering (dit vermindert overigens wel de kans op fricties tussen uitvoeringsorganen, aldus de GAK-studie, maar de effecten blijven beperkt indien vergaande differentiatie per bedrijfstak gehandhaafd wordt);
- het beperken van inhoudelijke differentiatie per regeling (of onderdelen ervan);
- het ineenschuiven van regelingen.

Dat tenminste de eerste twee maatregelen ernstig overwogen moeten worden, zal inmiddels duidelijk zijn.

#### 9.4 Complexiteit en de justitiabelen

Als de complexiteit beleidsvormers en uitvoeringsorganen voor problemen plaatst, liggen negatieve effecten bij de individuele premiebetaler en uitkeringsgerechtigde voor de hand. Er ontstaat onzekerheid, irritatie en men verstrekt - soms niet eens opzettelijk - onjuiste gegevens; voorts zijn er redenen om aan te nemen dat de complexiteit misbruik en oneigenlijk gebruik bevordert. De kennis over de sociale zekerheidswetgeving bij de bevolking is gering, ook bij uitkeringsgerechtigden<sup>21</sup>. Dit komt tot uiting in een sterke behoefte aan informatie, bij de burger vooral wanneer deze op een uitkering aangewezen raakt, bij de premiebetalende werkgever reeds in een eerder stadium. Voorts manifesteert het tekort aan kennis zich in foute opgaven ter verkrijging van een uitkering; ook experimenten met mondelinge melding bieden hier onvoldoende soelaas<sup>22</sup>. Dat ook bij werkgevers, die dikwijls beschikken over gespecialiseerde krachten, behoefte aan informatie bestaat, geeft nog duidelijker aan dat het stelsel voor gebruikers gecompliceerd is. Voor de diensten leidt het achterlopen van de wetgeving bij maatschappelijke ontwikkelingen tot soms moeilijk te doorgronden verschillen; het bestaan van verschillende verwante regelingen leidt tot keuzeproblemen, en bij de overgang naar een andere regeling, tot de soms moeilijk te verklaren noodzaak van een hernieuwde opgave van gegevens en van herhaald medisch onderzoek. De onherroepelijk deels subjectieve beoordeling van een verschijnsel als arbeidsongeschiktheid is een bron van verschillen van inzicht en van twijfel bij cliënten en bij werkgevers. De gevolgen van de complexiteit zijn niet alleen bij de uitvoe-

<sup>20</sup> Zie noot 2 en noot 8

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld R. W. van Engers en G. Veerman. *op. cit.*, blz. 29 e.v.

<sup>22</sup> *Ibid.*, blz. 31 e.v.



ringsorganisatie, maar ook bij de justitiabelen merkbaar en zij versterken elkaar over en weer. Gebrek aan kennis, onduidelijkheid en onzekerheid uiten zich in een toenemend beroep op (semi-)professionele hulpverlening en op de rechter, waarbij overigens ook de ongunstige ontwikkeling van de uitkeringsrechten een rol speelt<sup>23</sup>. Er bestaan voldoende kwalitatieve aanwijzingen voor de opvatting dat uitkeringsgerechtigden en aspirant-uitkeringsgerechtigden voor problemen worden geplaatst. Daarmee wordt echter ook het dilemma zichtbaar dat vereenvoudiging met zich meebrengt. Immers, regelfijnheid en het bestaan van een beoordelingsruimte kunnen enerzijds de mogelijkheid bieden om per geval met bijzondere omstandigheden rekening te houden. Anderzijds heeft de cliënt echter belang bij een eenvoudig en duidelijk stelsel. Uitsluitend op basis van die laatste overweging liggen maatregelen die het hoge wijzigingstempo en de korte invoeringstijd tegengaan en die de afbakening tussen de verschillende regelingen en uitvoeringsinstanties verhelderen, meer voor de hand dan het beperken van de nuanceringen per regeling.

Sinds enige jaren wordt een verband gelegd tussen oneigenlijk gebruik (gebruik maken van de mazen in de wet) en misbruik, en bepaalde elementen van de regelgeving die hiertoe zouden 'uitnodigen'. Hoewel deze regelgeving zeker niet als enige oorzaak van misbruik is aan te merken, zou aanpassing op onderdelen de mogelijkheid hiertoe en de lucrativiteit ervan kunnen beperken<sup>24</sup>. Afgaande op de gepubliceerde samenvatting van het eindrapport van de stuurgroep ISMO, het meest recente en uitgebreide verslag op dit terrein, is de omvang van het misbruik aanzienlijk: als wordt aangenomen dat het bij de sociale zekerheid verhoudingsgewijs niet afwijkt van het misbruik op het totale onderzochte terrein (incl. belastingen en inkomensoverdrachten met een presterende functie) zou het bij de premies gaan om circa f4 miljard en bij de prestaties om circa f10,7 miljard<sup>25</sup>.

Met betrekking tot de uitkeringen geeft het ISMO-rapport ramingen, gebaseerd op vermoedens, van het misbruik in procenten van het aantal uitkeringsgerechtigden. Die ramingen lopen op van 2,5 procent bij de WWV, via 3 à 4 procent bij WAO/AAW, 3,5 à 7 procent bij de WW en 6 procent bij de RWW tot 7,4 procent bij de ABW. Als misbruikgevoelige elementen worden hier moeilijk controleerbare voorwaarden voor het recht op een uitkering genoemd, zoals de inkomensafhankelijkheid, het samenwonen, het kostwinnersbegrip, en het opgeven van bijverdiensten en inkomsten uit arbeid. De plausibiliteit van deze veronderstelling wordt versterkt, doordat het verstrekken van onvolledige informatie tegelijkertijd tot lagere premie- en belastingbetaling leidt en het recht op inkomensgekoppelde overdrachten in de presterende sfeer beïnvloedt.

Oneigenlijk gebruik lijkt bij de sociale zekerheidsprestaties nauwelijks een rol te spelen. Het ISMO-rapport noemt slechts één voorbeeld op het terrein van de AWBZ en de GAK-studie levert slechts aanwijzingen op voor een toenemend aantal ziekmeldingen aan het eind van de WW-periode; het hiermee bereikte uitstel van de overgang naar de WWV is overigens sinds de gelijk-trekking van de wettelijke uitkeringspercentages minder interessant geworden. Berekenend of anticiperend gedrag - het zodanig aanpassen van de feitelijke omstandigheden dat meer profijt van de mogelijkheden voor een regeling wordt getrokken - blijft hier overigens buiten beschouwing (zie par. 5.3).

Invloed van wetgeving op misbruik bij premiebetalingen zal voor het overgrote deel het verzwijgen van inkomensbestanddelen betreffen. Dit is extra lonend doordat tegelijk minder belasting betaald hoeft te worden en meer kans bestaat op huursubsidie. Het zal verder in de hand gewerkt worden als de premieplicht zowel op de werkgever als op de werknemer rust.

<sup>23</sup> Zie onder meer: *ibid.*, blz. 55-56.

<sup>24</sup> De vraag in hoeverre weerstand tegen de inhoud van wettelijke regelingen, tegen indringende controle-activiteiten en dergelijke, een rol speelt blijft hier buiten beschouwing.

<sup>25</sup> *Hoofddlijnen van het rapport van de interdepartementale Stuurgroep ISMO*. Uitgave Voorlichting Ismo, februari 1985, blz. 11.

Het vorenstaande doet vermoeden dat niet in de eerste plaats de complexiteit van de verschillende sociale zekerheidsregelingen direct misbruik kan bevorderen. Veel belangrijker factoren zijn:

- het verband tussen rechten en verplichtingen dat misbruik lonend maakt;
- het bestaan van moeilijk controleerbare voorwaarden;
- het onvoldoende functioneren van het controle-apparaat.

In dit verband wijst het ISMO-rapport op de hardnekkige neiging van de politiek om in de criteria vergaande verfijningen aan te brengen. De wetgever geeft in het algemeen bij de totstandkoming van de regelgeving te weinig aandacht aan controlemogelijkheden. Tussen wetgevende en uitvoerende macht lijkt een scheidsmuur te bestaan. De ISMO acht het dan ook noodzakelijk dat de uitvoerende organen nauw worden betrokken bij een periodieke evaluatie van de regelgeving. Ook ten aanzien van de controle is evaluatie gewenst. Er moet een continu proces zijn dat loopt van de regelgeving naar de uitvoering, inclusief de controle, gevolgd door een evaluatie met terugkoppeling en zonodig bijstelling van controle, wetgeving en beleidsdoelstellingen<sup>26</sup>. Uitvoering van zulke ideeën, die, naar in de vorige paragrafen bleek, ook vanuit andere invalshoeken naar voren zijn gebracht, zal bijdragen tot een beter controleerbaar stelsel en hiermee tot een vermindering van de controlelast. De aldus vrijkomende ruimte kan mede worden benut voor een verfijning van controlemethodieken. Het vaststellen van nadere regels ter verbetering van de controle of ter beperking van misbruikmogelijkheden dient echter met de grootste terughoudendheid te geschieden. Niet alleen zijn problemen die uit wetgeving voortvloeien, slechts zelden met aanvullende regels te bestrijden, maar bovendien brengen zulke regels weer extra werk met zich mee. Een goede afweging van kosten en baten is zeker hier van groot belang. Hierbij zijn niet slechts financiële overwegingen in het geding, maar ook het belang van gemotiveerdheid tot naleving van rechtsregels en de rechtsgelijkheid.

## 9.5 Concluderende beschouwing

Complexiteit en ondoorzichtigheid van de regelgeving zijn in belangrijke mate de prijs die moet worden betaald voor het feit dat, behalve het streven naar eenvoud, ook andere belangen een rol spelen. Fundamentele vereenvoudigingen van het huidige stelsel blijken slechts bij uitzondering tot stand te kunnen komen, en als dat al gebeurt gaat het eerder om het verminderen van wrijfpunten dan om het weghalen van achterliggende oorzaken.

De eisen van rechtvaardigheid en materiële gelijkheid brengen met zich mee dat ook een geheel nieuw stelsel gecompliceerd zal zijn. Dit wordt nog versterkt als aan de eigen verantwoordelijkheden van de sociale partners recht wordt gedaan. Mede hierom zal het van belang zijn om in de toekomst de volgende algemene aandachtspunten gelijktijdig in het oog te houden. Ten eerste kan ook een vergaande verfijning geen volledige gelijkheid realiseren, terwijl daarmee wel een grote hypothec wordt gelegd op de effectiviteit en hanteerbaarheid van het stelsel. Ten tweede stelt een aanvaardbare uitvoeringsorganisatie haar eigen eisen aan het stelsel van materiële regelingen. Ten slotte dient voortdurend rekening te worden gehouden met de gevoelige aard van het terrein van de sociale zekerheid. Het gaat om waarborgen die van groot belang zijn en waarvan de financiering diep ingrijpt. Een vrij grote stabiliteit, ook van uitvoeringsregels, is van groot belang als men maatschappelijk wantrouwen en ontwijkend gedrag wil vermijden.

<sup>26</sup> Ibid.

## BIJLAGE 1: Lijst van afkortingen in dit rapport

AAF	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ab	algemene bijstand
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene Bijstandswet
aiv	algemene inkomensdervingsverzekering
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMvB	algemene maatregel van bestuur
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
AWW	Algemene Weduwen-en Wezenwet
BKR	Beeldende Kunstenaars Regeling
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
B en W	Burgemeester en Wethouders
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-democratisch Appèl
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COMED	Commissie van externe deskundigen
CPB	Centraal Planbureau
CSV	Coördinatiewet Sociale Verzekering
EG	Europese Gemeenschap
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
gbi	gedeeltelijk basisinkomen
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
hbo	hoger beroepsonderwijs
IOW	Inkomensvoorziening voor oudere werklozen
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik
IW	Invaliditeitswet
KB	kinderbijslag
lat	living apart together
MHP	Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel
nib	negatieve inkomstenbelasting
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering
PvdA	Partij van de Arbeid
RvA	Raad (Raden) van Arbeid
RWW	Rijksgroepsregeling werkloze werknemers
SBI	Standaard bedrijfsindeling
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVR	Sociale Verzekeringsraad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
viv	vrijwillige inkomensdervingsverzekering
VUT	vervroegde uittreding
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WAM	Wet Aanpassingsmechanismen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIR	Wet investeringsrekening

wo	wetenschappelijk onderwijs
WOAU	Wet Onbetaalde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
Zfw	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

## BIJLAGE 2: Werkdocumenten

Ten behoeve van dit rapport hebben externe deskundigen enkele studies verricht in opdracht van de WRR. Deze studies zijn gepubliceerd in de serie 'Werkdocumenten' van de WRR, en zijn op aanvraag verkrijgbaar bij het bureau van de Raad. Het betreft de volgende publikaties:

R.W.van Engers, J. Kaandorp, J. Plomp en G.Veerman, *De complexiteit van de sociale verzekering*; Gemeenschappelijk Administratiekantoor Amsterdam, Werkdocumenten nr. W5, WRR, 's-Gravenhage, 1985.

M.J. Huiskamp en K. Dullemond, *CAO's en premie-afwenteling; een pilot-study naar de plaats van werknemersverzekeringen in een tiental CAO-onderhandelingen*; Werkdocumenten nr. W6, WRR, 's-Gravenhage, 1985.

J. van Weeren, *Een nieuw stelsel van sociale zekerheid?*; project onder leiding van A.J.M. Hagnaars en B.M.S. van Praag, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit te Leiden, Werkdocumenten nr. W7, WRR, 's-Gravenhage, 1985.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12 De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groei-model met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken  
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid  
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen  
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland  
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22 P. Thoenes, R.J. in 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1981)
- V23 Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

\* Uitverkocht

- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en onbetaald werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)

De serie Voorstudies en achtergronden mediabeleid bestaat uit de volgende delen:

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Media-gebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; Consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massamedia; Een overzicht van inzichten (1983)
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
4. Milieubeleid (1974)\*
5. Bevolkingsgroei (1974)\*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstige onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)

\* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,  
Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage,  
tel. 070-789911 of in de boekhandel.