

De rol van het arbeidsverleden in het herziene stelsel van sociale zekerheid

G. Heerma van Voss

1. Inleiding

In mei 1983 maakte het kabinet door middel van een adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad zijn plannen bekend voor een herziening van het stelsel van sociale zekerheid.⁽¹⁾ Nadat de gevraagde adviezen zijn uitgebracht zijn in het voorjaar de concept-voorstellen van de wet uitgebracht en voor advies voorgelegd aan onder meer de Raad van State. Als het aan het kabinet ligt zullen de voorstellen per 1 mei 1986 worden uitgevoerd, nog vlak voor de verkiezingen. Van verschillende zijden, onder andere vanuit de vakbeweging, is inmiddels bepleit om de invoering van de nieuwe wetten uit te stellen tot na de verkiezingen, met name om de kiezer in de gelegenheid te stellen er een oordeel over uit te spreken. Ook technisch blijken er aan de voorstellen veel haken en ogen te zitten, reden waarom de Sociale Verzekeringsraad het uitbrengen van advies een aantal malen heeft uitgesteld. Kern van de voorstellen vormt een nieuwe werkloosheidswet, waarin de bestaande WW en WWV moet worden geïntegreerd. Daarnaast komt er een toeslagenwet, een wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers en een wet die de "werkloosheidskomponent" uit de WAO en de AAW moet lichten. De term stelselherziening klinkt wat overdreven voor wat in wezen een reorganisatie van de werkloosheidsregelingen inhoudt, maar de nieuwe WW moet in de ogen van het kabinet ook model staan voor een toekomstige reorganisatie van de WAO.

De verschillende tot nu toe verschenen commentaren leggen vooral de nadruk op de bezuinigingen die met het nieuwe stelsel

*) Dit stukje is afgerond op 20 september 1985.

1) Adviesaanvraag herziening van het stelsel van sociale zekerheid, TK 1982-1983, 17 475 nr. 6. Stuk nr. 2 (diskussienota) wordt als ingelast beschouwd.

worden nagestreefd.(2) In deze bijdrage wil ik echter aandacht besteden aan het criterium "arbeidsverleden" omdat dit in de nieuwe regeling een grotere rol zou moeten spelen dan tot nu toe het geval was.

2. Kenmerken van het nieuwe stelsel

Hoewel een stelselwijziging uit het oogpunt van vereenvoudiging van het stelsel en aanpassing aan aktuele ontwikkelingen door velen met spanning tegemoet werd gezien, blijkt bij de regeringsvoornemens bezuiniging in feite het voornaamste motief te zijn.(3) Het kenmerkende van het nieuwe stelsel is, dat de uitkeringen beginnen op 70% van het laatstverdiende loon, maar dat zij daarna met halfjaarlijkse stappen dalen tot 70% van het minimumloon. Als dat laatste, wegens gezinslasten, onvoldoende is, dan kan de toeslagenwet een aanvulling bieden.

Nieuw is verder dat er met de lengte van de uitkering wordt bepaald door de leeftijd. Een 20-jarige krijgt bijv. een half jaar WW-uitkering, een 50-jarige krijgt die 4½ jaar. Voorwaarde voor een verlenging van de uitkering na een half jaar is bovendien, dat de betrokkene in de voorafgaande vijf jaar tenminste drie jaar heeft gewerkt. Dit is de arbeidsverleden-eis. In de toekomst zou het arbeidsverleden ook in plaats van de leeftijd bepalend moeten zijn voor de lengte van de uitkeringen. Omdat het arbeidsverleden tot op heden niet werd geregistreerd kan dit pas op termijn worden ingevoerd.

Is de uitkering uiteindelijk tot 70% van het minimumloon gezakt, dan komt men nog in aanmerking voor een vervolgutkering van een jaar op dit nivo. De uitkering in deze tussenfase is voor iedere uitkeringsgerechtigde even hoog. In tegenstelling tot de daarop volgende bijstandsuitkering (RWW), is het een geïndividualiseerde uitkering, wat wil zeggen dat toetsing aan inkomens van andere gezinsleden en het eigen vermogen niet plaatsvindt.

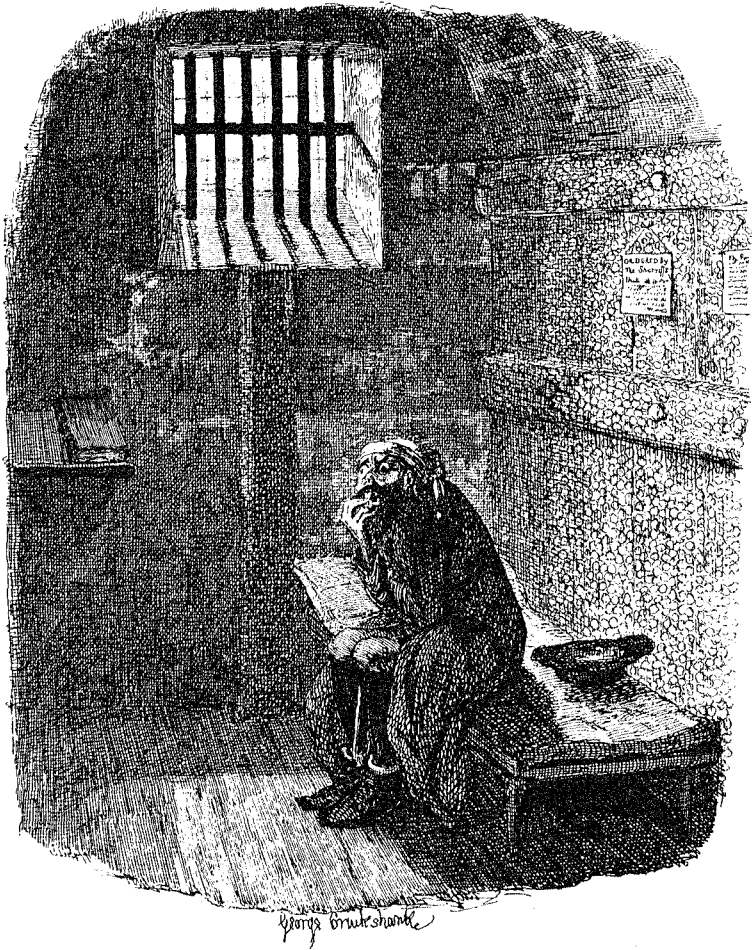
Werknemers boven de 50 jaar komen in de nieuwe voorzieningen voor oudere werknemers in plaats van in de RWW. Het verschil is dat daarin ook niet getoetst wordt aan het vermogen van de werkloze, zodat een eventueel eigen huis niet hoeft te worden "opgegeten".

3. Het arbeidsverleden in het huidige stelsel

In het huidige sociale zekerheidstelsel speelt het arbeidsverleden slechts een beperkte rol. Er is een zekere entree-eis voor het verkrijgen van uitkering op grond van de WW en de WWV:

2) Zie bijvoorbeeld het themanummer van SMA, mei 1985.

3) Vgl. E.P. de Jong, Stelselherziening!, SMA 1983, p. 422-428.



...50-jarige krijgt $4\frac{1}{2}$ jaar...

men moet in het voorafgaande jaar op tenminste 130 dagen ge werkt hebben. Ook om een AAW-uitkering te kunnen krijgen moeten men in het aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaande jaar ge werkt hebben. Daarbij is de hoogte van het inkomen over dat jaar beslissend. Vooruitlopend op de stelselherziening zijn in de WWV de criteria "leeftijd" en "arbeidsverleden" al geïntroduceerd. In 1983 werd bepaald dat werklozen onder de 23 jaar slechts (en dan nog een beperkte periode) uitkering zouden krijgen als zij in de voorafgaande drie jaren tenminste 130 weken gewerkt hadden. Deze voorwaarde werd bij amendement door de Tweede Kamer ingebracht.(4) In 1985 is bij gelegenheid van de invoering van gelijke behandeling van man en vrouw in de WWV, de duur van de uitkering beperkt voor personen beneden de 35 jaar. De duur varieert nog bovendien met de leeftijd. Daarnaast kan de duur van de uitkering met een half jaar worden verlengd, indien de betrokkenen in de afgelopen zes jaar tenminste viereneenhalf jaar heeft gewerkt.

4. De adviezen van SER en Emancipatieraad

Het SER-advies over de stelselherziening (5) gaat niet uitvoerig in op het criterium arbeidsverleden.

Van de vijf verschillende in de SER ingenomen standpunten wijzen er twee, namelijk dat van het CNV en dat van de meerderheid der Kroonleden een afhankelijk stellen van de uitkering van leeftijd of arbeidsverleden af. Min of meer in strijd hiermee, vindt overigens iets verder in het advies een deel van de Kroonleden het afhankelijk stellen van de leeftijd volgens de voorstellen van het kabinet voor de WW weer aanvaardbaar. De Kroonleden vinden bovendien het wel aanvaardbaar dat een entree-eis wordt gesteld van een arbeidsverleden van vijf jaar.

Het FNV, de Raad voor het middelbaar en hoger personeel, de ondernemers en een minderheid van de kroonleden differentiëren in hun voorstellen wel wat betreft de hoogte van de uitkering naar leeftijd en arbeidsverleden. Hun voorstellen lopen uiteen, maar het verschil dat een langdurig arbeidsverleden in deze voorstellen kan bewerkstelligen is aanzienlijk kleiner (maximaal tien procent van het laatstverdiende loon) dan in de voorstellen van het kabinet. Het standpunt van de ondernemers en een minderheid van de kroonleden is het enige waarin het arbeidsverleden ook bepalend is voor de duur van de uitkering.

4) Zie hierover A.W. Heringa, Het discriminatieverbod als sociaal grondrecht, Staatskundig Jaarboek 1983-1984, Leiden 1983, p. 193.

5) Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid (vervolg noot)

De Emancipatieraad (ER) pleit in zijn advies van augustus 1984 (6) voor een emancipatoir stelsel van sociale zekerheid waarin individualisering van uitkeringsrechten een belangrijke plaats inneemt. Hij juicht daarom de geïndividualiseerde tussenfase toe en stelt in meerderheid voor deze ook toegankelijk te maken voor herintreders in het arbeidsproces.

Het criterium arbeidsverleden zal volgens de ER - zolang de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen aanzienlijk verschilt - leiden tot een ongelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze vorm van indirecte diskriminatie wijst de ER af. Weliswaar heeft de regering een systeem voorgesteld waarin voor de bepaling van het arbeidsverleden een periode waarin kleine kinderen worden verzorgd volgens bepaalde normen wordt meegeteld, maar de ER betwijfelt of dit voldoende oplost. Na een onderbreking van de beroepsarbeid kan men immers niet gemakkelijk weer terug komen in het arbeidsproces: opleiding en ervaring zijn verouderd, men mist de noodzakelijk contacten e.d. De uittreding kan daardoor langer duren dan de genormeerde periode. De ER wijst daarom invoering van het arbeidsverleden-criterium van de hand, zolang niet ook een ouderschapsverlofsysteem is ontworpen.

5. Het arbeidsverleden in het herziene stelsel

In de in het voorjaar van 1985 bekend geworden conceptvoorstellen van wet blijft in de WW de entree-eis gesteld op een arbeidsverleden van 130 dagen in het voorgaande jaar. Het voorstel van de SER-kroonleden om deze tot 5 jaar te verlengen komt het kabinet niet als aanvaardbaar voor. Wie na bijna vijf jaar werkloos zou worden, zou dan immers direkt op de bijstand zijn aangewezen.

De duur en hoogte van de uitkering wordt geheel volgens het in de adviesaanvraag reeds voorgestelde systeem gekoppeld aan de leeftijd. De uitkeringen zullen dus aflopen tot het minimumnivo, een duidelijke afwijking van het grootste deel van de standpunten in de SER. Het voornaamste argument daarvoor is dat anders de beoogde bezuiniging niet gehaald zou worden, nu op aandringen van de SER ook al een voorstel voor een glijdende schaal in de uitkeringen is vervallen. Inhoudelijk zegt de regering daarmee in feite de duur van de inkomensbescherming te laten prevaleren boven de hoogte.

Voorwaarde voor een verlenging van de WW-uitkering na een half jaar is bovendien dat de werknemer in de voorgaande periode

(vervolg noot)

bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, nr. 1984/16, 29 juni 1984.

- 6) Sociale zekerheid en emancipatie, advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, nr. 84/17.

de solidariteit die aan sociale zekerheid ten grondslag ligt, terwijl het tweede zou nopen tot een veel ingewikkelder systeem met een eerst oplopende en dan weer dalende uitkeringshoogte (in de SER voorgesteld door het middelbaar en hoger personeel). Het zou dan wellicht meer voor de hand liggen de kinderbijslag meer in overeenstemming te brengen met de reële kosten van het levensonderhoud van kinderen.

7. De verzekeringsgedachte

Bij discussies over het stelsel van sociale zekerheid komt te pas en te onpas "de verzekeringsgedachte" als argument naar voren. Hiermee hangt in elk geval nauw samen het beginsel van ekwivalentie tussen de hoogte van loon, premie en uitkering, dat geldt in de WW, de ZW en de WAO. De SER toont zich een sterk voorstander van dit beginsel, dat ook het argument vormde tegen het inmiddels verlaten idee van een glijdende schaal. In een vervolgadvis van augustus 1985 heeft de SER zich weer beroepen op de verzekeringsgedachte om zich te keren tegen het systeem van geleidelijk aflopende uitkeringen.(7)

Ten aanzien van het criterium arbeidsverleden levert de verzekeringsgedachte zowel voor- als tegenargumenten op. Enerzijds kan men een band bepleiten tussen het langer betalen van premies en het verkrijgen van uitkering. Daartegenover kan men stellen dat het er bij een verzekering om gaat bepaalde schade te dekken die kan ontstaan als gevolg van een onzeker voorval. Treedt dat voorval in, dan dient de schadevergoeding gelijk te zijn, of dat nu kort of lang na het sluiten van de verzekering geschiedt.

Deze verschillende optiek komt tot uitdrukking in de keuze tussen een opbouw- of een risikoverzekeringstelsel.

Opbouwstelsels vinden hun oorsprong in de ouderdomsverzekering. Ook onze AOW kent een opbouwstelsel. Dit valt echter niet erg op, omdat de AOW een volksverzekering is, waarin voor het verzekerd zijn het ingezetenschap bepalend is en niet het verrichten van arbeid. In veel Europese landen is naar Duits voorbeeld (de Bismarck-wetten van een eeuw gelden) de invaliditeitsverzekering met de weduwenverzekering in de ouderdomsverzekering geïntegreerd, zoals dat ook in Nederland gold voor de invaliditeitswet. In die landen geldt daarom ook voor die takken van verzekering het opbouwstelsel. Zo zijn de invaliditeitsverzekeringen van Denemarken, West-Duitsland, Luxemburg, Italië en het stelsel voor Franse mijnwerkers opgezet volgens het opbouw-

7) Vervolgadvies gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, 1985/16, 23 augustus 1985, p. 12.

van vijf jaar tenminste drie jaar meer dan acht uur per week heeft gewerkt. Perioden waarin een ouder een kind beneden de leeftijd van 12 jaar verzorgt, en waarin deze als gevolg van die verzorging niet heeft gewerkt worden voor de helft in aanmerking genomen voor de bedoelde periode van drie jaar.

6. Argumenten voor een grotere rol voor het arbeidsverleden

Opvallend is dat de argumentatie van voorstanders van het vergroten van de rol van het arbeidsverleden als bepalende faktor voor de hoogte of duur van de uitkering steeds erg summier is. In de adviesaanvraag werd er niets over gezegd en ook de groeperingen in de SER die ervoor voelen besteden er geen aandacht aan. In de memorie van toelichting bij de nieuwe WW worden twee redenen gegeven:

- a. de redenen voor het verschil in uitkeringsrechten tussen ex-werknemers en anderen zouden aan overtuigingskracht winnen, naarmate het werknemerschap langer heeft geduurd, en
- b. een met het arbeidsverleden toenemende duur van de aan het loon gerelateerde uitkering past goed in de wijze waarop de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven in het herziene stelsel gestalte zou moeten krijgen, in die zin, dat de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven - sociale partners - meer de nadruk krijgt naarmate de uitkeringsgerechtigde langer aan het arbeidsproces heeft deelgenomen.

Bij het eerste punt valt op dat het kabinet zich niet fundamenteel bezint op de redenen voor het verschil in uitkeringsrechten tussen ex-werknemers en anderen. Als men geen redenen geeft, kunnen die ook moeilijk aan overtuigingskracht winnen door bijkomende elementen. Traditioneel lag de reden voor het verschil in uitkeringsrechten van werknemers en anderen hierin, dat werknemers in dienstbetrekking werkten en daarom loonafhankelijk waren. Indien deze reden aan overtuigingskracht inboet, dan is er eerder aanleiding het verschil in uitkeringsrechten met anderen te verkleinen.

Het tweede punt sluit aan bij de theoretische beschouwingen van het kabinet over het verschil tussen een loondervingsfunctie (waarbij primair de arbeidsvoorwaarden in het geding zijn en de sociale partners primair verantwoordelijk) en een minimumbehoeftefunctie (waarbij de solidariteit voorop zou staan). Het is echter niet direkt duidelijk waarom deze grotere verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven in de duur van de uitkering tot uitdrukking zou moeten komen. Deze komt immers al tot uitdrukking in de duur van de premiebetaling.

Twee niet door het kabinet genoemde argumenten spelen vermoedelijk ook wel een rol: het langer premie hebben betaald bij een langer arbeidsverleden en eventuele hogere kosten van ouderen boven jongeren. Het eerste is echter in wezen in strijd met

stelsel.(8) Alle landen behalve Nederland kennen dit systeem voor de weduwenverzekering. Het probleem van het opbouwstelsel blijkt steeds te zijn, dat een verzekerde bij vroegtijdige invaliditeit of overlijden niet in staat is geweest rechten op te bouwen.(9) In de berekeningsformule van de invaliditeitswet was destijds om dit te verzachten dan ook een korrektiefaktor opgenomen. Het behoeft weinig fantasie om te voorspellen dat wie in het nieuwe stelsel op jonge leeftijd werkloos (of in de toekomst ook: arbeidsongeschikt) zal worden en dan voor langere duur sterk zal teruggaan in inkomen zich verongelijkt zal voelen ten opzichte van ouderen die hetzelfde overkomt maar veel langer uitkering krijgen, omdat men dan eenvoudig nooit de kans heeft gehad een lang arbeidsverleden op te bouwen. Zo iemand zal dit als een dubbele diskriminatie beschouwen, naast de uitstoting uit het arbeidsproces. Zelfs bij de toch relatief gunstige WAO-regeling van nu klagen uitkeringsgerechtigden over de achteruitgang in inkomen ten opzichte van nog werkende collega's, doordat men ook allerlei extraatjes mist.

In de risikostelsels is het bedrag van de uitkering daarentegen niet gerelateerd aan de verzekeringsduur. Dit stelsel kennen wij thans in de WW, de ZW, de WAO, de AAW en de AWW (waarbij de twee laatste een zgn. flat rate uitkering hebben). Dit stelsel geldt voor de invaliditeitsverzekeringen in België, Frankrijk (met uitzondering van het mijnwerkersstelsel), het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Wel is veelal vereist dat men een bepaalde tijd verzekerd is, zoals bij ons in de WW en de AAW.

Een nadeel van het risikostelsel is wel, dat men op het moment van het intreden van het risico verzekerd moet zijn om een uitkering te krijgen. Wie bijvoorbeeld dertig jaar verzekerd is geweest, maar net geen werk heeft op het moment dat hij arbeidsongeschikt wordt, krijgt geen uitkering. Onze ZW en WAO kennen om dit probleem te verzachten een korte tijd nawerking.

De konklusie is, dat het nu door de regering voorgestelde systeem een verlaten betekent van het zuivere risikostelsel en dat in het voorstel de nadelen van het risikostelsel worden gekombineerd met de nadelen van het opbouwstelsel.

- 8) De gegevens over opbouw- en risikostelsels zijn ontleend aan J.H.J.M. van der Hout, De regeling van de EEG-Verordeningen inz. de arbeidsongeschiktheidsverzekering en weduwenverzekering, in: G.A.A.M. Boot e.a., Europees sociaal verzekeringsrecht, Deventer 1978, p. 113-115.
- 9) Op een symposium over de AOW verklaarde dr W. Drees sr onlangs dat voor hem bij het totstandbrengen van sociale zekerheidswetten tot voorbeeld had gestrekt de armoede die hij had gekend toen zijn vader op jonge leeftijd overleed.

8. Argumenten tegen een grotere rol voor het arbeidsverleden

Belangrijker dat het al of niet in overeenstemming zijn met een verzekeringsgedachte, die multi-interpretabel is en ook op zichzelf niet bij voorbaat verkieselijk, lijken mij een drietal bezwaren van andere aard, te weten de door het vergroten van de rol van het arbeidsverleden vergrote ongelijkheid, de afnemende solidariteit en de toenemende complexiteit.

(a) Het beginsel van gelijke behandeling, zoals dat sinds kort onder meer in de grondwet in het eerste artikel is opgenomen, veronderstelt dat verschillen in behandeling tussen burgers slechts aanvaardbaar zijn, indien de criteria die voor deze verschillen worden gehanteerd relevant zijn. Over de relevantie van het criterium arbeidsverleden kan men twisten, maar zeker is dat het geen noodzakelijk criterium is, er zijn alternatieven voor. Zijn de voordelen dan zo zwaarwegend, dat de nadelen van een ongelijke behandeling minder zwaar wegen? Ik heb al aangegeven dat dit criterium zeer mager is gemotiveerd.

Het tegenargument van de ER dat het criterium gehuwde vrouwen zal treffen, geldt evenzogoed voor andere werknemers met een onregelmatig arbeidspatroon, met name diegenen die om wat voor reden dan ook een minder sterke positie op de arbeidsmarkt hebben. De arbeidsverledeneis werkt in een tijd van onvolledige werkgelegenheid nodeloos diskriminerend. Wat betreft de positie van vrouwen komt door het eerder aangewezen raken op de bijstand en op gezinsuitkeringen ook het eigen uitkeringsrecht in het gedrang, wat minder het geval zou zijn indien men minder de nadruk zou leggen op langdurige hoge uitkeringen voor personen met een langdurig arbeidsverleden, maar bijvoorbeeld een langere tussenfase zou invoeren.

Uit rechtssociologisch onderzoek blijkt voorts hoe moeilijk het voor burgers is om regels die steeds verder verfijnd worden te begrijpen. Schuyt c.s. konstateren dat de scheidslijnen van rechtsregels lang niet altijd samenvallen met die in de sociale wereld van de gerechtigden en niet-gerechtigden. De betrokkenen vergelijken zich altijd met personen met wie men bepaalde kenmerken wel, maar bepaalde rechten niet gemeen heeft. Wanneer nu steeds verfijndere rechtsregels worden gemaakt, wordt het voor de burgers steeds onduidelijker waarom de één wel en de ander geen recht heeft. Het gevoel van deprivatie wordt hierdoor verscherpt. Dit leidt tot vragen als: "waarom krijg ik geen telefoonkosten vergoed van de WAO en mijn invalide buurman wel?" Dit levert talloze problemen en conflicten op.¹⁰⁾ Ook om die reden

10) Kees Schuyt, Kees Groenendijk, Ben Sloot, De weg naar het recht, Deventer 1976, p. 342; Kees Schuyt, Alex Jettinghof, (vervolg noot)

is het ongewenst moeilijk verklaarbare nieuwe ongelijkheden in het stelsel van sociale zekerheid in te voeren.

(b) Zonder twijfel betekent de nadruk op het arbeidsverleden een achteruitgang in solidariteit. In wezen wordt een groter beloning verbonden aan geleverde prestaties. Wie langer heeft gewerkt krijgt langer uitkering, ongeacht de behoefte. Waar een geleidelijke ontwikkeling in het recht is te signaleren van ruil rechtvaardigheid naar verdelende rechtvaardigheid (11), wordt op die weg een stap teruggezet. Nu heeft de afgenomen welvaart de laatste tijd wel meer achteruitgang in solidariteit met zich mee gebracht. Vele sociaal-rechtelijke regels staan op de tocht of worden niet ingevoerd, omdat werkgevers en werknemers daarover plotseling beter in het c.a.o.-overleg zouden kunnen onderhandelen. Maar voor de sociale zekerheid vormt solidariteit één van de fundamenten, zodat het zaak is tegen zo'n ontwikkeling weerstand te bieden.

(c) Zowel het CNV als de meerderheid van kroonleden in de SER voeren tegen de arbeidsverledeneis aan, dat dit vereenvoudiging van het stelsel tegengaat. Elke differentiatie naar arbeidsverleden of leeftijd levert ingewikkeld geformuleerde bepalingen op, die het voor de uitkeringsgerechtigde moeilijker maken het recht op uitkering te overzien. De ervaring leert bovendien dat teveel gedetailleerde regelingen onbedoelde effecten met zich meebrengen, die zelfs tegengesteld kunnen zijn aan het oorspronkelijk beoogde doel. (12) Zo heeft de regeling die 57½-jarigen een langere WWV-uitkeringen geeft in het bestaande stelsel tot doel om hun slechtere arbeidsmarktpositie te compenseren. In de praktijk wordt door de regeling hun arbeidsmarktpositie echter juist verslechterd, omdat zij eerder moeten afvloeien "omdat zij toch een betere uitkering hebben". Dit oneigenlijk gebruik van de regeling blijkt de SER zelfs al als haar voornaamste functie te zien. (13)

Van het arbeidsverleden als differentiërend criterium is te voorzien dat dit een rol zal spelen bij de keuze tussen kandidaten voor ontslag, dat procedures gerekt zullen worden om het arbeidsverleden over een bepaalde grens te tillen, dat het immobiliteit op de arbeidsmarkt zal bevorderen enzovoorts.

Tenslotte is er een ander stokpaardje van het huidige kabinet, namelijk deregulering. Het idee om te differentiëren naar

(vervolg noot)

Eric Lambregts, Faas Zwart, Een beroep op de rechter, Deventer 1978, p. 300.

- 11) Vgl. C.J.M. Schuyt, Recht en samenleving, Assen 1981, p. 28 e.v.
- 12) Vgl. P. Bordewijk, De staat verzorgt, de wet is logen, Nederlands Maandblad 1984-2, p. 10-14.
- 13) SER-advies 1984/16, p. 28.

arbeidsverleden zondigt tegen vrijwel alle dertien verboden die met het oog op een sober en terughoudend wetgevingsbeleid door de commissie-Geelhoed zijn opgesteld.(14)

Deze nader door de overheid aangebrachte verfijning in het recht is bijv. nauwelijks onderzocht, de noodzakelijkheid is niet gezien, de doelstellingen zijn niet nauwkeurig geformuleerd, de normen zijn allesbehalve eenvoudig, kenbaar, bestendig of evenredig, de handhaafbaarheid neemt geen essentiële plaats in, enzovoort. Ten aanzien van de uitkeringen wordt een zwaardere last gelegd op de bedrijfsverenigingen, die niet alleen het arbeidsverleden moeten gaan registreren, maar ook de ieder half jaar veranderde uitkeringsrechten moeten berekenen, doorvoeren in de administratie en uitvoeren. Dit alles zal een nodeloze bureaucratie met zich meebrengen, nog afgezien van de bezwaren uit een oogpunt van privacybescherming van opslag van gegevens van werknemers gedurende hun gehele arbeidsleven. Voor de burger zal kontrôle op het uitkeringsrecht nog meer dan nu al het geval is illusoir worden.

9. Slotopmerkingen

De konklusie uit het voorafgaande is dat in het nieuwe stelsel van sociale zekerheid het accent aanmerkelijk meer wordt gelegd op het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. Deze wijziging is nauwelijks beargumenteerd. De verschillende bezwaren ertegen zijn niet onderzocht, laat staan weerlegd.

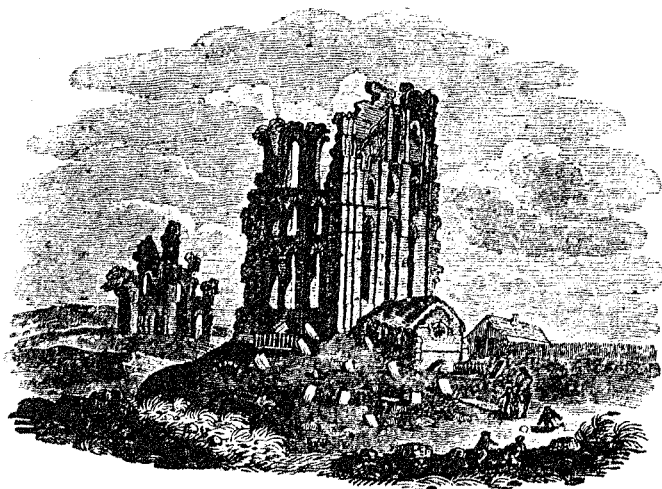
De SER heeft zich over dit punt niet erg druk gemaakt. Dat is wel begrijpelijk, enerzijds omdat met name de bezuinigingen in het stelsel de meeste aandacht trokken, maar ook omdat de in de SER vertegenwoordigde werknemers en werkgevers in het algemeen diegenen vertegenwoordigen met een vaste plaats in het bedrijfsleven. Juist de groepen die minder kans hebben om een arbeidsverleden op te bouwen en de niet-werkenden worden in de procedure die leidt tot stelselherziening nauwelijks gehoord.

Het is dan ook geen wonder dat op het op de toekomst gerichte plan van de WRR (15) waarin op een evenwichtiger manier wordt getracht verschillende belangen te integreren, onmiddellijk furieus werd gereageerd van de zijde van het sociale zekerheidsestablishment. Men kan bezwaren hebben tegen de in het rapport ontwikkelde ideeën, maar feit is dat het aanmerkelijk

- 14) Deregulering van overheidsregelingen, eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, TK 1983-1984, 17 931, nr. 9, p. 77-85.
- 15) Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen, 's-Gravenhage 1985.

dieper op aktuele problemen rond de sociale zekerheid ingaat, dan enig ander rapport over stelselontwikkelingen dat de laatste tijd circuleert. Ik noem hier de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de inkomensverdeling, de groei van de informele sektor, veranderingen in primaire leefvormen, demografische ontwikkelingen, en bestuurlijk-juridische complexiteit van het stelsel.

Stelselherziening dient rekening te houden met datgene wat historisch is gegroeid en anderzijds met nieuwe ontwikkelingen. De huidige plannen met betrekking tot het criterium arbeidsverleden gooien het historisch gegroeide op ondoordachte wijze over boord en houden met nieuwe ontwikkelingen onvoldoende rekening.



...deregulering...