

naar een samenhangend beeld van de sociale zekerheid

De Financiële Nota Sociale Zekerheid

1. Inleiding

Dit jaar wordt voor het eerst sinds 1950 een daling van de Sociale Zekerheidsuitgaven verwacht. Hoe opmerkelijk deze ontwikkeling is blijkt uit figuur 1, die de gemiddelde toeneming van het aandeel van de Sociale Zekerheidsuitgaven in het nationaal inkomen in beeld brengt.¹ In de eerste periode, 1950-1957, neemt het aandeel van de Sociale Zekerheidsuitgaven gemiddeld met ca. 0,3% per jaar toe.

De tweede periode, 1957-1968, wordt gekenmerkt door *de invoering* van een groot aantal sociale zekerheidswetten, te beginnen met de eerste volksverzekering: de Algemene Ouderdoms wet in 1957. De gemiddelde jaarlijkse groei van het beslag op het nationaal inkomen verdubbelde in die periode tot ca. 0,6% per jaar.

In de daarna volgende derde periode, 1968-1976, vond *de uitbouw* van de bestaande regelingen (structurele verhoging uitkeringen e.d.) plaats en werd in 1976 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet ingevoerd. Met deze uitbouw en deels door de teruglopende economische groei steeg de gemiddelde jaarlijkse toeneming van het beslag tot ca. 1% per jaar. Vanaf 1976 komen *de pogingen tot ombuiging* van de groei van de Sociale Zekerheidsuitgaven in beeld.

E.e.a. resulteert in een matiging van deze gemiddelde jaarlijkse toeneming, die in de vierde periode 1976-1983 evenwel nog ca. 0,8% bedraagt. Het gekombineerde effect van ener-

zijds een stagnerende groei in de uitgaven en een lichte economische groei heeft ertoe geleid dat, naar het zich laat aanzien, de gemiddelde jaarlijkse groei voor de jaren 1984 en 1985 negatief zal zijn.

Mogelijk is daarmee *de vijfde periode* aangebroken in de ontwikkeling van het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het nationaal inkomen.² In deze periode zullen, méér dan in enige voorgaande periode, expliciet keuzen t.a.v. de herstructurering van de Sociale Zekerheid dienen te worden gemaakt. Daarbij lijkt de beschikbaarheid van een samenhangend (financieel) beeld van de Sociale Zekerheid van het grootste belang.

Reden genoeg derhalve om aandacht te besteden aan het verschijnen van een nieuwe beleidsnota: De Financiële Nota Sociale Zekerheid, die voor het eerst als bijlage bij de begroting 1984 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verschenen. In dit artikel wordt beknopt op de voorloper van deze Nota, de z.g. Sociale Meerjarenramingen, alsmede op de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985 ingegaan.

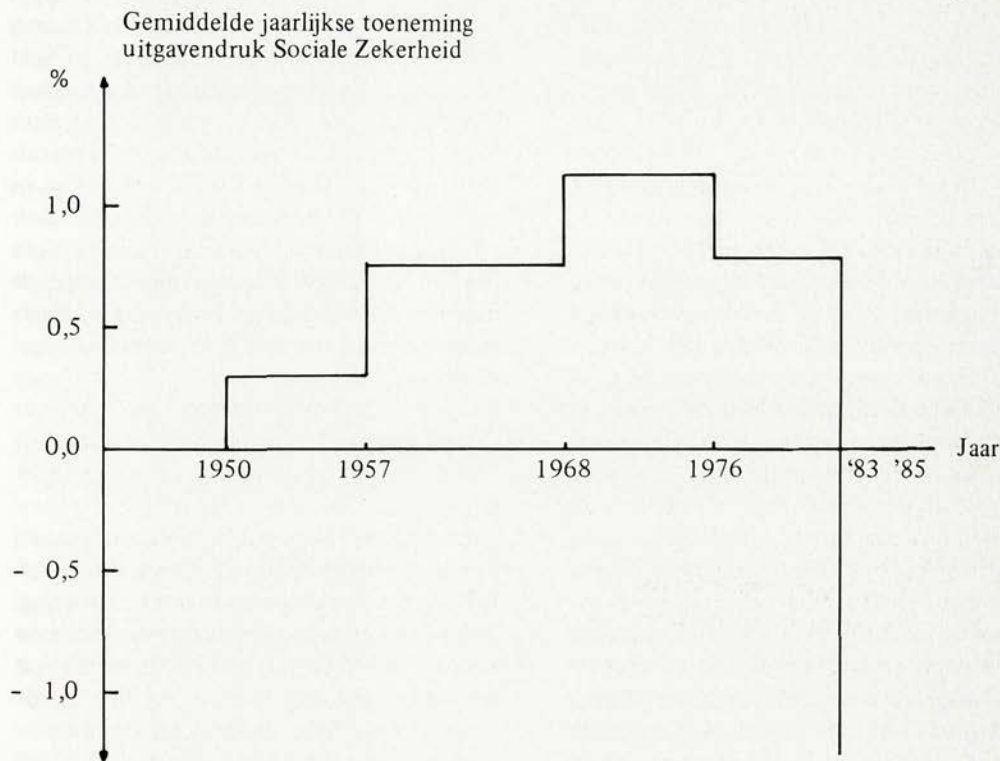
* Erasmus Universiteit Rotterdam, Interfaculteit Bedrijfskunde. Tijdens het schrijven van dit artikel verbonden aan het N.I.A.S. te Wassenaar. De auteur is Dr. C. Petersen erkentelijk voor zijn commentaar.

1 De Sociale Zekerheidsuitgaven omvatten in deze paragraaf uitsluitend de uitgaven inzake de sociale verzekeringen en de overige sociale voorzieningen.

2 In de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985 wordt, op basis van bepaalde veronderstellingen, geschat dat het nominale aandeel ook in 1986 zal dalen, zie tabel 8.1, p. 75.

Gemiddelde jaarlijkse toeneming van het aandeel van de Sociale Zekerheid (sociale verzekeringen + overige sociale voorzieningen) in het netto nationaal inkomen, 1950-1985 en de indeling in een vijftal perioden.

Figuur 1



Bron: Berekend op basis van gegevens in Rapport Studiegroep Begrotingsruimte (1983) en Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985.

Daarna wordt in paragraaf 3 e.e.a. in een ruimer kader geplaatst met als doel een bijdrage te leveren tot een verdere vergroting van de bruikbaarheid van de Financiële Nota. Daarbij wordt commentaar gegeven op de afbakening van de Sociale Zekerheid in de Nota, wordt de Nota vergeleken met een soortgelijke beleidsnota voor de Gezondheidszorg en wordt voorts stilgestaan bij de rol die een z.g. Sociaal Budget in de Nota kan spelen. Met de invoering van een Sociaal Budget kan namelijk een meer samenhangend beeld van de Sociale Zekerheid worden verkregen.³

Paragraaf 4 geeft tenslotte de samenvatting.

2. De Financiële Nota Sociale Zekerheid

2.1. Voorgeschiedenis

Aan de hand van figuur 1 zou de gedachte kunnen opkomen dat in de tweede periode (1957-1968), waarin de gemiddelde jaarlijkse toeneming van de uitgavendruk van de sociale zekerheid t.o.v. de voorafgaande periode verdubbelde en er nog geen gewinningseffecten in deze waren, het denken over normering van de

³ Overigens voorzover er in het kader van de Sociale Zekerheid beroep op (financierings)middelen wordt gedaan.

Sociale Zekerheid in daden zou zijn omgezet. Daarbij valt te denken aan concrete sociale zekerheidsnormen alsmede aan een meerjaren sociale zekerheidsbegroting. Dit is evenwel nauwelijks het geval geweest. Alhoewel de eerste serieuze aanzet tot normering, een SER-adviesaanvraag, uit eind 1967 stamt, kan het in 1970 uitgebrachte advies als 'tamelijk vrijblijvend' worden aangemerkt.⁴

In de daarop volgende derde periode (1968-1976), de periode met de hoogste gemiddelde toeneming van de jaarlijkse uitgavendruk, zagen drie SER-adviesaanvragen het licht. De normeringsdiscussie inzake de Sociale Zekerheid stierf evenwel eind 1975 een zachte dood. Dit i.v.m. de introductie van het z.g. 1%-beleid waarbij tot een normering voor de gehele collectieve sector werd besloten en eventuele deelnormen voor de sociale zekerheid van ondergeschikt betekenis zijn geweest.⁵

In datzelfde jaar verschenen voor het eerst de Sociale Meerjarenramingen. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is aan de Sociale Meerjarenramingen evenwel nauwelijks beleidsmatig aandacht besteed, mede vanwege het feit dat de ramingen de laatste jaren tot het erop volgende jaar beperkt bleven en veelal pas vertraagd beschikbaar kwamen.⁶ De Sociale Meerjarenramingen hebben 'in feite een louter verslaggevend en informatief karakter gehad'.⁷ In de normeringsdiscussie hebben deze ramingen dan ook geen belangrijke rol gespeeld. De Studiegroep bepleit dan ook in haar medio 1983 verschenen Eindrapport de status en inhoud van de Sociale Meerjarenramingen aan te passen en doet ter zake een aantal relevante voorstellen. Tot deze voorstellen behoren onder meer dat de beoogde publicatie een adequaat instrument biedt inzake de financiering, evaluatie en beheersing van de sociale zekerheid. In dit kader past het opnemen van meerjarenramingen bij ongewijzigd beleid. Daarmee wordt, aldus de Studiegroep, een ijkpunt geschapen ten opzichte waarvan beleidsbeslissingen kunnen worden afgezet. Dat een dergelijk instrument als bedoeld door

de Studiegroep, niet van de ene dag op de andere tot stand zal komen is duidelijk. Terrecht wordt daarom in de eerste Financiële Nota Sociale Zekerheid 1984, die in de plaats kwam van de Sociale Meerjarenramingen, gesteld dat het een eerste aanzet betreft. Daarbij wordt in het voorwoord vermeld dat getracht zal worden tot een samenhangend financieel beeld te komen en aan de overige door de Studiegroep bepleitte voorstellen in de komende jaren aandacht te gaan besteden. Alvorens in paragraaf 3 enkele opmerkingen te maken over de vraag in hoeverre de tweede Financiële Nota hieraan beantwoordt zal in het hierna volgende beknopt enkele hoofdlijnen van de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985 worden weergegeven.

2.2. De Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985

De Nota geeft een bespreking en analyse van een aantal ontwikkelingen e.d. inzake de Sociale Zekerheid op het terrein van de financiering, het volume, de nominale sfeer, en een evaluatie van de ontwikkelingen in 1984. Daarna komt het sociale zekerheidsbeleid in 1985 en de financiële implicatie daarvan aan de orde. Aan elke van deze onderwerpen wordt een afzonderlijk hoofdstuk gewijd. Het laatste hoofdstuk in de Nota handelt over de toekomstige uitgavenontwikkeling in de Sociale Zekerheid. Elk hoofdstuk biedt daarbij boeiende analyses van ontwikkelingen en besteedt aan een aantal actuele zaken grote aandacht. Het is dan ook ondoenlijk in een kort bestek een overzicht van de Nota te geven. Volstaan wordt

4 Studiegroep Begrotingsruimte. Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, Den Haag, 1983, p. 117.

5 Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., p. 118.

6 Zo verscheen de Meerjarenramingen 1982, waarin naast de voorlopige uitkomsten 1981 uitsluitend op de raming voor 1982 wordt ingegaan, pas eind april 1982 (o.m. vanwege belangrijke beleidsbijstellingen e.d.). In de laatste, meerjarenramingen 1983 is evenwel voor een periode van 4 jaar een raming opgenomen.

7 Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., p. 119.

met een globale aanduiding van enkele hoofdlijnen waarbij aan een aantal onderwerpen nader aandacht wordt besteed.

Het eerste hoofdstuk over de financiering van de sociale zekerheid is geheel gewijd aan de gezamenlijke vermogensbehoefte van de centrale fondsen. In het erna volgende hoofdstuk over de volumeontwikkeling wordt onder meer ingegaan op de volume consequenties van de diverse voorstellen in het recente SER-advies inzake een gewijzigd stelsel van Sociale Zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Daaruit blijkt dat deze volume consequenties van de diverse voorstellen nogal uiteenlopen. Bij deze stelselherziening zal het huishoudinkomen, vooral inzake het recht op minimumbescherming, ongetwijfeld een grotere rol gaan spelen. Het is dan ook toe te juichen dat in de Nota, als een eerste aanzet, nader wordt ingegaan op de z.g. tweeverdieners in de werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Onder *tweeverdieners in de sociale zekerheid* wordt in dit verband verstaan huishoudens waarvan tenminste één lid uitkeringsgerechtigd is en waarbij tevens een ander lid over een inkomensbron (hetzij eveneens een uitkering, hetzij een andere inkomensbron) beschikt. Uit de Nota blijkt dat het aandeel van deze tweeverdieners in de genoemde regelingen in 1981 ca. éénderde bedraagt. Alhoewel de 'meeverdienende' partner gemiddeld gezien géén hoog inkomen inbrengt, deze is namelijk doorgaans in deeltijd werkzaam of is dat geweest, stijgt hierdoor het huishoudinkomen substantieel. Deze tweeverdieners komen in 1981 namelijk voor meer dan de helft voor in de groep huishoudens in Nederland die tot het vierde en vijfde quintiel behoren.⁸

In het hoofdstuk over de nominale ontwikkeling komen onder meer interessante resultaten aan de orde van een door het Ministerie van SoZaW begin 1984 gehouden *internationale enquête* over de hoogte van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Alhoewel aan dergelijke internationale vergelijkingen zeer zeker beperkingen kleven, is het

inzicht hoe het e.e.a. in andere (naburige) landen is geregeld en kennelijk ook functioneert mijns inziens van zeer groot belang voor het denken over ons eigen Sociale Zekerheidsstelsel. Na een vergelijking van de te verwachten inkomsten en uitgaven in 1984 met de geraamde omvang ervan en een analyse van de voortgang van de ombuigingsmaatregelen wordt in de Nota uitvoerig aandacht besteed aan het sociale zekerheidsbeleid in 1985.

In het laatste hoofdstuk van de Nota wordt de *toekomstige uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid* voor zowel de middellange termijn (tot 1990) als de lange termijn (tot 2030) geanalyseerd. Bij de lange termijn analyse wordt de toeneming van de uitgaven geschat, uitsluitend op grond van demografische ontwikkelingen. De schattingen worden inclusief en exclusief de werkloosheidslasten gepresenteerd. Dit i.v.m. het moeilijk te voorspellen verloop van de werkloosheid op een dergelijke termijn wegens de samenhang met de economische ontwikkeling. Alhoewel dit eveneens geldt voor het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen⁹ wordt daarentegen in de Nota het beroep op deze regelingen op dezelfde wijze geëxtrapoleerd als bijvoorbeeld bij de AOW, namelijk uitsluitend op grond van demografische ontwikkelingen. Omdat voorspellingen over de werkloosheid op een termijn van 40 jaar (1990-2030) koffiedik kijken is, neemt de Nota terecht toevlucht tot rekentechnische veronderstellingen. Deze behelzen dat in 2030 95% van de in 1990 aanwezige werkloosheid (ca. 1 mln. personen) is verdwenen. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de geschatte uitgavenontwikkeling in de Nota voor 1990-2030, exclusief werkloosheid, belangrijk hoger is (ca. +30%) dan inclusief werkloosheid (ca. +6%). Met deze exercitie lijkt dan ook meer de samenhang tussen het

8 Het vierde en vijfde quintiel bevatten de 40% huishoudens met de hoogste inkomens.

9 Zie F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van Sociale Zekerheid, Deventer, 1983.

beroep op de sociale zekerheid en de werkgelegenheidsontwikkeling resp. het werkgelegenheidsbeleid benadrukt dan dat aannemelijk is gemaakt dat er 'geen aanleiding is tot ernstige verontrusting' over de toekomstige uitgavenontwikkeling van de sociale zekerheid, zoals in de Nota concluderend wordt gesteld. Dit te meer daar blijkt, overigens wordt dit ook in de Nota onderkend, dat de invloed van de demografische ontwikkeling op de sociale zekerheidsuitgaven in het verleden duidelijk overtroffen is door de invloed die uitgaat van stijgende toekenningsfrequenties en verhoging van uitkeringsniveaus.^{10, 11}

T.o.v. de eraan voorafgaande Meerjarenramingen betekenen de eerste twee Financiële Nota's Sociale Zekerheid een belangrijke stap vooruit. Voor meerdere jaren worden ramingen gepubliceerd,¹² de bespreking en analyse van de zich voordoende ontwikkelingen is meer uitgebreid e.d. In de hierna volgende paragraaf komen enkele suggesties aan de orde die beogen bij te dragen tot een verdere vergroting van de bruikbaarheid van de Financiële Nota's Sociale Zekerheid.

3. De Financiële Nota Sociale Zekerheid in breder perspectief

3.1. De afbakening van de Sociale Zekerheid en de behoefte aan statistische gegevens

Een eerste vereiste voor een overzicht en analyse van een door de Financiële Nota's beoogde 'samenhangend financieel beleid' is een adequate afbakening van het terrein van de Sociale Zekerheid. De tot nu toe gangbare indeling in de vier subsectoren: de sociale verzekeringen, complementaire sociale voorzieningen, regelingen voor overheidspersoneel en pensioenverzekeringen vormt daarbij een bruikbaar uitgangspunt. Het lijkt dan ook gewenst dat de beschouwingen in de Financiële Nota niet zoals tot nu toe tot de eerste twee subsectoren beperkt blijven, maar dat nadrukkelijk de vier subsectoren in hun onderlinge

samenhang en wisselwerking worden beschouwd. Dit te meer daar in toenemende mate maatregelen in de eerste twee subsectoren hun invloed doen gelden in de overige twee subsectoren en omgekeerd. T.a.v. de presentatie van de vier subsectoren in de Nota lijkt naast het totaalbeeld per subsector aandacht per sociale zekerheidsregeling van belang, waarbij steeds, zo mogelijk, eenzelfde systematiek, ook in de opeenvolgende Nota's, wordt gevolgd. Daarbij kan het inzicht verder worden vergroot indien naast aandacht voor het macro-niveau tevens wordt ingegaan op ontwikkelingen op het meso-niveau (bijv. uiteenlopende repercussies voor de verschillende bedrijfstakken resp. bedrijfsverenigingen) en micro-niveau. Voorts lijkt het aanbeveling te verdienen naast de vier genoemde subsectoren tevens de direct voor het stelsel van Sociale Zekerheid van belang zijnde terreinen, zoals de bovenwettelijke regelingen en de inkomensafhankelijke subsidies (bijv. individuele huursubsidies) in de analyse te betrekken.¹³

Overigens blijven de in bijlagen van de huidige

10 Zie in dit verband voor een 80-jarige tijdsreeksanalyse inzake het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen. F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, op.cit., 1983, hoofdstuk 3.

11 Overigens gaat bij de AOW o.i.v. demografische ontwikkelingen de z.g. intergenerationele problematiek een belangrijke rol spelen. Zie: F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen, C. Petersen, De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?, Economisch Statistische Berichten, p. 1052-1058, 1983. De gedachte die aan deze problematiek ten grondslag ligt is nog onlangs treffend in W-Duitsland onder woorden gebracht: '... der Gedanken des Generationen vertrags, der besagt, dass die jeweils aktive Generation die Rentenleistungen für die bereits aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen finanziert. Das tut sie in der Erwartung, dass ihre Renten später von der dann aktiven Generation gewährleistet werden. Daraus ergibt sich eine starke Abhängigkeit der Rentenversicherung von der Wirtschaftsentwicklung...'. Bundesarbeitsblatt, 4, 1984, p. 6.

12 Overigens lijkt t.b.v. de beoordeling van de ramingen meer toelichting op de bij deze ramingen gebruikte veronderstellingen gewenst.

13 Zo bevatten de Financiële Nota's 1984 en 1985 reeds interessante analyses inzake onder meer de aard en omvang van de bovenwettelijke regelingen in de loondervings- en pensioensfeer.

Financiële Nota verstrekke cijfers e.d. niet beperkt tot de sociale verzekeringen en complementaire sociale voorzieningen, maar beslaan de vier genoemde subsectoren. Daarbij worden evenwel, naast exploitatieoverzichten van de sociale verzekeringen en gegevens over de sociale fondsen, uitsluitend nominale en volume ontwikkelingen, naar regeling en functie, gepresenteerd. Bij de verdere uitbouw van deze in de Nota gebruikte data is het van belang, mede in samenhang met de werkzaamheden van andere instellingen zoals het C.B.S. – middels de publicatie 'Sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering' – meer aandacht te besteden aan *de relevante inkomsten en uitgaven bepalende factoren* van de Sociale Zekerheid. Dit i.v.m. de ontwikkeling van de Nota tot een adequaat instrument inzake de financiering, evaluatie en beheersbaarheid van de Sociale Zekerheid. Daarbij kan t.a.v. de uitgaven bepalende factoren in eerste instantie worden gedacht aan de statistische gegevens, per sociale zekerheidsregeling en per functie, van uitkeringsgerechtigden zoals: gemiddelde leeftijd, gemiddelde duur van de uitkering, gemiddelde hoogte van de uitkering, toekeningsfrequentie (d.w.z. het aantal jaarlijkse toekenningen van een uitkering als percentage van het aantal verzekerden). Het op een systematische wijze betrekken van de ontwikkeling van dergelijke gegevens in de beschouwingen in de Financiële Nota zal het inzicht zeer zeker doen toenemen. Overigens zou de verdere ontwikkeling van een meer compleet, systematisch en actueel statistisch overzicht van de Sociale Zekerheid, waarin financiële gegevens mede in samenhang met relevante statistische kenmerken van uitkeringsgerechtigden en prestaties worden verstrekt, een belangrijke verdere impuls voor het wetenschappelijk onderzoek betekenen.¹⁴

3.2. Financiële Overzicht Gezondheidszorg versus Financiële Nota Sociale Zekerheid

Gezondheidszorg en Sociale Zekerheid hebben

méer met elkaar van doen dan uit de huidige beleids- en wetenschappelijk aandacht daarvoor blijkt: beide terreinen worden voornamelijk gescheiden van elkaar bezien. Dat dit niet terecht is blijkt alleen al uit het feit dat op dit moment zo'n driekwart van de kosten van de Gezondheidszorg door sociale verzekeringswetten worden gefinancierd.¹⁵ Het lijkt daarom van belang bij de verdere ontwikkeling en uitbouw van de Financiële Nota Sociale Zekerheid aan een vergelijkbaar instrument op het terrein van de Gezondheidszorg, het z.g. Financieel Overzicht Gezondheidszorg, aandacht te besteden. Dit temeer daar genoemd Overzicht reeds 'een centrale betekenis heeft verworven in de financiële beheersing van het beleidsterrein'.¹⁶ Hier zal niet nader worden ingegaan op de, op zichzelf interessante, vraag hoe het komt dat in de Gezondheidszorg middels het Financieel Overzicht wél een belangrijk beleids- en beheersinstrument ter beschikking staat terwijl dit op het terrein van de Sociale Zekerheid nog in ontwikkeling is.¹⁷ Volstaan wordt met enkele opmerkingen over dit Overzicht gevolgd door enige suggesties. Het Financieel Overzicht Gezondheidszorg, dat sinds 1977 jaarlijks als bijlage aan de begroting van het Ministerie van WVC wordt toegevoegd, geeft een totaalbeeld van de kosten en financiering van de Gezondheidszorg alsmede meerjarenramingen daarvan. Deze meerjarenramingen worden beschouwd als een taakstel-

14 Zie in deze bijvoorbeeld de stand van zaken en ontwikkeling in de Verenigde Staten (de diverse (statistische) publicaties van het Department of Health and Human Service, Social Security Administration).

15 Niet alléén op financieel gebied is er sprake van interactie. Zie voor een eerste aanzet van de analyse van de samenhang tussen arbeidsongeschiktheid en gezondheidszorg: F.A.J. van den Bosch, C. Petersen, op.cit., Deventer, 1983, hoofdstuk 9.

16 Financieel Overzicht Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening 1985, Tweede kamer, 18.600, nr. 9, 1984, p. 7. Overigens is m.i.v. 1984 het Financieel Overzicht uitgebreid met de Maatschappelijke Dienstverlening.

17 Hangt dit bijvoorbeeld samen met verschillen in netwerkkenmerken? Zie in dit verband R.J.L. Noordhoek; F.G. van den Heuvel e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, Den Haag, 1984.

lend financieel kader voor de gezondheidszorg.¹⁸ De structuur van het Overzicht is daarbij als volgt: na een totaal overzicht van de Gezondheidszorg wordt aan elk afzonderlijk onderdeel van de Gezondheidszorg (bijv. de intramurale gezondheidszorg) een apart hoofdstuk gewijd, waarbij evenwel steeds eenzelfde systematiek (het kostenverloop in het recente verleden, de ontwikkeling van de vraag, de financiering, de verwachte ontwikkeling van de vraag en de kosten etc.) wordt gevolgd. Voorts kan er nog op worden gewezen dat bij de voorbereiding van het Financieel Overzicht zowel de Nationale Raad voor de Volksgezondheid als de Ziekenfondsraad advies uitbrengen¹⁹ en dat het Financieel Overzicht een wettelijke verankering krijgt. Het lijkt de moeite waard de toepasbaarheid van een aantal van de hierboven vermelde zaken bij de verdere vormgeving en uitbouw van de Financiële Nota Sociale Zekerheid in ogenschouw te nemen. Daarbij valt te denken aan een wettelijke verplichting tot het uitbrengen van meerjarenramingen zowel t.a.v. ongewijzigd beleid als de invloed van beleidswijzigingen daarop²⁰, de in het Financieel Overzicht toegepaste systematiek t.a.v. onder andere de meerjarenramingen alsmede aan het er verder bij betrekken van de toezicht houdende organen in de Sociale Zekerheid. Vanzelfsprekend behoeven deze suggesties overigens een nadere uitwerking.

3.3. Naar een Sociaal Budget

Het plaatsen van de Financiële Nota Sociale Zekerheid in een breder perspectief doet de gedachten opkomen aan een zogenaamd Sociaal Budget. In het kader van dit artikel past het niet uitvoerig op de aard en mogelijkheden van een Sociaal Budget in te gaan.²¹ Volstaan wordt met een globale aanduiding daarvan en het aangeven van de mogelijke betekenis ervan voor de Financiële Nota Sociale Zekerheid. Bij de afbakening van de onder een Sociaal Budget vallende sociale zekerheidsprestaties (d.w.z. welke uitkeringen, verstrekingen e.d.

worden ertoe gerekend) treden dezelfde definitieproblemen op als bij de hierboven aan de orde gekomen afbakening van hetgeen tot het terrein van de Sociale Zekerheid wordt gerekend. Naast verschillen in theoretische en beleidsuitgangspunten spelen daarbij doorgaans de beschikbaarheid van adequate statistische gegevens en het doel waarvoor het Sociaal Budget wordt opgesteld een doorslaggevende rol. Daarbij zij vermeld dat een ruime afbakening het grote voordeel biedt dat de samenhangen en interdependenties, zoals in paragraaf 3.1. aangeduid, zichtbaar worden.

Afgezien van deze afbakeningsproblematiek is een Sociaal Budget een systematisch overzicht voor een bepaald jaar, doorgaans op macro-niveau, van enerzijds de ter beschikking staande middelen (premies e.d.) en anderzijds de bestemming of aanwending van deze middelen (de geleverde prestaties) in dat jaar. Een Sociaal Budget kan zowel een ex post als een ex ante karakter bezitten. In het laatste geval vormt het Sociaal Budget daarmee een waardevol instrument voor een systematische presentatie van meerjarenramingen. De totale omvang van het Sociaal Budget ter grootte van bijvoorbeeld *f* x,- mld. kan aan de middelen kant worden geanalyseerd naar bijvoorbeeld de herkomst van de middelen (zoals ontvangsten afkomstig van bedrijven (verder uitgesplitst naar bijv. bedrijfsklassen), gezinnen (verder uitgesplitst naar bijv. inkomensklassen), overheid e.d.) en de aard van de middelen (betaalde en fictieve sociale premies, vermogensopbrengsten e.d.). Aan de bestemmingszijde van het Budget kan

18 Zie ook: F.J.M. Werner, Meerjarenramingen Gezondheidszorg, Openbare Uitgaven, p. 250-261, 1979.

19 Zie bijv.: Advies inzake het 8e F.O.G., Ziekenfondsraad, advies no. 260, 1983, en Taak, samenstelling en werkwijze Ziekenfondsraad, Tweede Kamer, 1984-1985, 18.846, nrs. 1-2.

20 Zoals bijv. in Frankrijk sinds 1952 en m.n. 1958 het geval is, zie: M. van Gorp, De Sociale Begroting, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, p. 211-226, 1979.

21 Zie bijv. H. Deleeck, J. Huybrechts, B. Cantillon, Het Matteuseffect, hoofdstuk 3, Antwerpen, 1983.

deze totale omvang van $f x$,— mld. worden uitgesplitst naar bijvoorbeeld de functie van de prestaties (sociale risico's en behoeften als werkloosheid en gezinslasten), regeling (volksverzekeringen e.d.), naar instituties (instellingen die de prestaties verstrekken), inkomensklassen en bijvoorbeeld ook leeftijdsklassen.

Essentieel hierbij is dat afhankelijk van de doelstelling e.d. de totale omvang van Budget aan zowel de middelen- als bestemmingszijde uiteen wordt gerafeld aan de hand van meerdere gezichtspunten.²² Daarbij kan het systematisch kader van de Sociale Zekerheid behulpzaam zijn.²³

Wat is nu het nut van het anders groeperen van reeds (zij het in een groot aantal verspreide administraties, begrotingen e.d.) aanwezige cijfers d.m.v. een Sociaal Budget? Dat is gelegen in het feit dat door een systematische opstelling in de vorm van een Budget het inzicht kan toenemen inzake de ontwikkeling van en samenhang tussen middelen en bestemmingen in de Sociale Zekerheid. De middelen- en bestemmingszijde van het Budget brengen a.h.w. *de keuzen* t.a.v. de verkrijging en de aanwendingen van de schaarse middelen in beeld. Met een Sociaal Budget resp. met opeenvolgende Sociale Budgetten kunnen de consequenties van deze keuzen in de Sociale Zekerheid systematisch in kaart worden gebracht. Indien de ontwikkelingen in de richting van een budgettering van de Sociale Zekerheid op macro-niveau zouden gaan²⁴, zoals dit reeds voor de Gezondheidszorg het geval is, dan is daarbij een Sociaal Budget in het kader van de beheersbaarheid van de Sociale Zekerheid vanzelfsprekend bij uitstek een bruikbaar instrument. Maar ook zonder dat er formeel sprake is van budgettering, is een Sociaal Budget, bij de huidige herziening van de Sociale Zekerheid en de daarmee gepaard gaande herallocaties e.d. en de daarbij te maken keuzen, een waardevol beleidsinstrument op macro-niveau.²⁵ Een belangrijke voorwaarde daarbij is evenwel de bereidheid de Sociale Zekerheid zowel in zijn

totaliteit als in zijn *onderlinge samenhang* te willen bezien.

Is de opstelling van een gedetailleerd Sociaal Budget voor Nederland een haalbare kaart? Bij de beantwoording van deze vraag kan, naast het feit dat in het kader van publicaties van de Europese Gemeenschap dartoef voor Nederland reeds aanzetten voorhanden zijn, op de internationale ontwikkelingen in deze worden gewezen. Zo wordt reeds in aantal landen, waaronder in West-Duitsland sinds 1968, een Sociaal Budget opgesteld. Het lijkt dan ook de moeite waard om in de Financiële Nota Sociale Zekerheid een gedetailleerd Sociaal Budget op te nemen dat daarmee tevens het referentiekader van de Nota vormt, zowel in kwantitatief opzicht (bijv. ten behoeve van de meerjarenramingen) als in kwalitatief opzicht ter systematisering van de beleidskeuzen.²⁶ Tevens kunnen hiermee de voor meerdere jaren geraamde Sociale Budgetten op een systematische wijze met de meerjarenramingen voor samenhangende beleidsterreinen, in verband worden gebracht. In dit verband valt te denken aan de huidige meerjarenramingen op het terrein van de ma-

22 Zie voor een concreet voorbeeld: H. Deleecq e.a., op.cit., 1983 en voor een zeer ver uitgewerkt Sociaal Budget: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbudget 1983, Bonn, 1983. Een Sociaal Budget is niet noodzakelijkerwijs beperkt tot het terrein van de Sociale Zekerheid. In een bredere context zou aan het gehele terrein van de sociale politiek, dus ook bijv. onderwijs en gezondheidszorg, aandacht kunnen worden besteed.

23 Zie bijv. G.M.J. Veldkamp, Schets van de leer van de Sociale Zekerheid, Deventer, 1984, hoofdstuk 7. En voorts voor classificatie problemen e.d.: Eurostat, Europees systeem van geïntegreerde statistieken van de sociale bescherming, methodologie, deel I, Luxemburg, 1981.

24 Zie in dit verband de bijdrage van J.B.M. Pierik, p. 47, in: Als de einder nadert, opstellen aangeboden aan L. Lamers, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1984, en voorts: N.H. Douben, Financiering van de Sociale Zekerheid, p. 111-129, in: J.A.H. Bron (red.), Sociale Zekerheid en recessie, Den Haag, 1982.

25 Zie in dit verband het door Veldkamp in zijn Leidse oratie bepleitte 'Sociale Zekerheidsfonds' (Afscheid van de verzekeringsgedachte, Deventer, 1978).

26 Zie in deze voor een beschouwing over de 'meso-economische functie' van de begroting: N.C.M. van Niekerk, Toets op proces, Economisch Statistische Berichten, p. 1084-1087, 1984.

cro-economie, de Overheidsfinanciën en de Gezondheidszorg.

4. Samenvatting

De huidige herstructurering van de Sociale Zekerheid hangt ten nauwste samen met de in het recente verleden opgetreden snelle groei van het aandeel van de Sociale Zekerheidsuitgaven in het nationaal inkomen, momenteel bedraagt dit aandeel ruim éénderde. In dit verband bestaat er grote behoefte aan een adequaat beleidsinstrument inzake de financiering, evaluatie en beheersing van de Sociale Zekerheidsuitgaven. In dit artikel is na een bespreking van de ontstaansgeschiedenis van de Financiële Nota Sociale Zekerheid aan dit nieuwe beleidsinstrument aandacht besteed. Teneinde de bruikbaarheid van dit instrument verder te vergroten zijn een aantal suggesties

gedaan. Deze behelzen het in de Nota te beschouwen terrein van de Sociale Zekerheid, een verdere uitbreiding van de in de analyses te betrekken data alsmede het nagaan in hoeverre bij de verdere ontwikkeling van de Nota bruikbare aanknopingspunten kunnen worden gevonden inzake een verwant beleidsinstrument voor de Gezondheidszorg te weten het Financieel Overzicht Gezondheidszorg. Voorts is de suggestie gedaan een gedetailleerd Sociaal Budget in de Nota op te nemen, dat niet alleen als referentiekader in de Nota dienst zou kunnen doen, maar tevens tot een meer *samenhangend beeld* van de omvang en samenstelling – volgens een aantal relevante gezichtspunten – (financierings)middelen en bestemmingen (prestaties) in Sociale Zekerheid leidt. En dit lijkt in tijden waarin belangrijke wijzigingen in het stelsel van Sociale Zekerheid plaats (gaan) vinden van groot belang.