

## Bodem- voorziening

In het kader van beschouwingen over hervorming van ons sociale-zekerheidsstelsel wordt tegenwoordig nogal eens gepleit voor een twee-trajectensysteem. In zo'n systeem omvat het eerste traject een algemene bodem- of basisvoorziening met uitkeringen ter hoogte van het sociale minimum. Het tweede traject bestaat uit bovenminimale uitkeringen, gekoppeld aan het eerder verdiende loon. Deze laatste uitkeringen kunnen deel uitmaken van de sociale verzekering – loondervingsverzekeringen –, maar meestal wordt gedacht aan particuliere regelingen, die individueel kunnen zijn of collectief per onderneming of bedrijfstak. Recent is een dergelijk systeem van sociale bodemvoorziening en particuliere bovenbouw onder meer voorgesteld door het sociaal-democratische driemanschap Van Kemenade/Ritzen/Wöltgens (*Om een werkbare toekomst*) en door de liberale Teldersstichting (*Grenzen aan de sociale zekerheid*).

Er bestaat al een belangrijk precedent. De ouderdomsvoorziening is in Nederland immers op de bedoelde manier georganiseerd. De basisvoorziening is de AOW/AWW en daar bovenop bestaan collectieve (ondernemings-, bedrijfs- en beroeps-) pensioenregelingen en individuele levensverzekeringen, die beide buiten het sociale-verzekeringscircuit vallen. Een dergelijk pakket wordt nu dus ook gepleit voor met name de risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Er zitten veel haken en ogen aan het twee-trajectensysteem en er zijn problemen op te lossen. De belangrijkste hiervan zal ik beknopt aanduiden.

Ten eerste is er een principieel punt. Het doel van sociale verzekering is mijns inziens het voorkómen van een te grote inkomensbreuk waar buiten eigen schuld het arbeidsinkomen gaat ontbreken. Deze doelstelling wordt in het twee-trajectensysteem, behalve voor de lage loongroepen, verlaten. Boven het minimumniveau wordt een grote breuk slechts vermeden als er – al of niet collectief – particulier is bijverzekerd.

Wat de bodemuitkering betreft is de vraag op welk peil deze wordt vastgesteld en daaraan verbonden om welk sociaal mi-

nimum het gaat. Is dit een, hoe dan ook bepaald, minimum voor alleenstaanden of voor leden van meerpersoonshuishoudens en komen er toeslagen voor kostwinners? Behoren die toeslagen tot de bodemvoorziening zelf of tot een bijstandachtige overheidvoorziening. Bovendien moet worden vastgelegd op welke grond de minimumuitkering verandert: koppeling of niet en zo ja, aan wat. Het is trouwens denkbaar dat de gehele basisuitkering tot de bijstand wordt gerekend, zodat met objectief aanwijsbare behoeftverschillen rekening kan worden gehouden.

Dit voert naar de financiering van de bodemvoorziening. Die kan gebeuren uit de algemene middelen of op premiebasis. In beide gevallen zijn nadere beslissingen nodig. Indien wordt uitgegaan van algemene overheidsmiddelen is er, naast de jaarlijkse begrotingsperikelen, de kwestie van aparte fondsvorming of niet. In geval van premie-financiering dient te worden bepaald wie welke premies betaalt en hoe deze sociale verzekering wordt uitgevoerd.

Voor zover de minimumuitkering functioneert als basis voor de bovenminimale uitkeringen – en dat is waarschijnlijk – ontstaat afhankelijkheid. Dit betekent dat steeds aanpassingen nodig zijn in het twee-traject wanneer de bodemvoorziening wijzigingen ondergaat. Soortgelijke problemen doen zich in de praktijk al voor bij de pensioenregelingen als de AOW-uitkeringen veranderen waarop de pensioenen een aanvulling vormen. Ze zijn thans in andere vorm ook actueel bij de ziekteverzekering. In een twee-trajectensysteem krijgt het sociale-minimum, zo arbitrair als het moge zijn, een nog crucialere plaats dan nu het geval is.

Op particuliere basis gecontracteerde bovenminimale uitkeringen gaan van individu tot individu of, indien collectief overeengekomen, naar onderneming of bedrijfstak uiteen lopen. Er zullen ook „witte plekken” ontstaan zonder enige regeling, vooral waar cao's ontbreken. Een en ander is vergelijkbaar met de nog steeds bestaande differentiatie in pensioenvoorzieningen. Vooral de groepsgewijze verschillen zullen bezwaren oproepen. Men kan trachten ze te beperken door toch uni-



formerende wettelijke maatregelen te treffen of door nieuwe sociale verzekering(en) te ontwerpen voor het bovenminimale traject, maar dan verandert het systeem ingrijpend van karakter en is de vraag wat er vergeleken met de huidige situatie wordt gewonnen. Een nadeel van uiteenlopende rechten kan ook zijn dat deze de mobiliteit van de werknemers remmen, zeker als de rechten geleidelijk in een werkperiode worden opgebouwd. Er ontstaan dan naast de pensioenbreuk nieuwe breuken.

Aandacht verdient ook de vraag hoe de particuliere aanvullende uitkeringen gefinancierd (moeten) worden. Dit kan in eigen beheer of (ten dele) uitbesteed bij verzekeringsmaatschappijen; in het laatste geval zijn eisen te verwachten van de contractanten ten aanzien van acceptatie van verzekeren en van tarieven. Ook moet de financieringswijze – omslag- of kapitaaldekking – worden vastgesteld.

Ten slotte wijs ik er op dat ik nog steeds niet zie hoe werkloosheid – met inbegrip van de arbeidsmarktcomponent in de arbeidsongeschiktheid – afdoende particulier te verzekeren valt. Werkloosheid is immers vaak een massaal verschijnsel en de kans erop is niet te berekenen. Een verzekering tegen werkloosheid kan hooguit kortstondige uitkeringen garanderen. Niet toevallig omvat het sociale-verzekeringsgedeelte in de huidige werkloosheidsvoorzieningen (de WW) slechts een half jaar uitkeringen; de rest bestaat uit van overheidsweg gefinancierde sociale voorzieningen. Hoe zelfstandigen tegen „werkloosheid” kunnen worden verzekerd vormt nog een extra complicatie. Het is overigens een apart beslispunt of het twee-trajectensysteem ook voor zelfstandigen en ambtenaren gaat gelden.

Al met al moeten er ten aanzien van een twee-trajectensysteem vele vragen worden beantwoord en problemen opgelost. De eenvoud op het eerste gezicht verbergt toch aanzienlijke complicaties. Ik heb in het bovenstaande nog afgezien van de vraag of een dergelijk systeem geen hogere kosten met zich brengt dan het huidige. Vast staat dat er sprake is van een wezenlijke breuk met het verleden. Zelf ben ik aan deze breuk (nog?) niet toe. Dit laat natuurlijk onverlet dat stroomlijning, vereenvoudiging en uniformering in de sociale verzekering nastrevenswaardig blijven.