

Bouwstenen voor een stelsel van sociale zekerheid

P.J. van Wijngaarden*

Het stelsel van sociale zekerheid wordt onbetaalbaar en onbeheersbaar, het is maatschappelijk verouderd en kan op den duur niet meer de beoogde bestaanszekerheid garanderen. De auteur schetst de volgende oplossingsrichtingen: een wettelijk inkomen (van maximaal f 500 netto per maand) als tegenprestatie voor maatschappelijk nuttige activiteiten, een stelsel dat voorziet in een recht op arbeid en inkomen om participatie en bestaanszekerheid te garanderen, één wettelijke algemene basisverzekering voor inkomensderving en een vrijwillige bovenminimale inkomensdervingsverzekering.

Wij staan op de drempel van een nieuwe fase in de sociale zekerheid. Wij zijn naarstig op zoek naar een nieuw concept, maar hebben dat nog niet gevonden. De diagnose is meermalen gesteld, maar een bevredigende therapie is nog niet ontwikkeld.

Het voortbestaan van de verzorgingsstaat wordt bedreigd door twee reële gevaren. Dit zijn de duurzame uitsluiting uit arbeid van een toenemend aantal burgers en de daarmee samenhangende dreiging van het niet meer kunnen handhaven van een fatsoenlijk minimum bestaansniveau. De twee hoofdfuncties van sociale zekerheid, namelijk arbeidsparticipatie en inkomensgarantie, komen onder zware druk te staan.

Mijn stelling is dat verbouwing en renovatie van het stelsel op onderdelen een gepasseerd station is. Nieuwbouw van het hele stelsel vanuit een integrale visie is noodzakelijk geworden. De onderbouwing van mijn stelling bestaat uit drie onderdelen. Dit zijn: een analyse van de toenemende problemen; vervolgens een evaluatie van de effectiviteit van bestaande en voorgenoemde oplossingsstrategieën; en ten slotte een ontwerp voor een nieuw stelsel.

Problemen

Er zijn vier hoofdproblemen waardoor het stelsel op instorten staat. Het wordt onbetaalbaar, het is onbeheersbaar, maatschappelijk verouderd en biedt niet de beoogde bestaanszekerheid.

Onbetaalbaarheid

Over de onbetaalbaarheid zijn boekenkasten vol geschreven. Het gaat met name om arbeidsmarktproblemen, over beleidsconcurrentie en over vergrijzing. Waar ik bijzondere aandacht voor wil vragen zijn onderbelichte factoren als de ruime juridische regelgeving en toepassing (denk aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip), de institutionele vormgeving van het

stelsel (denk aan belangenverstrengeling en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling) en de uitvoeringscultuur (denk aan het accent op uitkeringen).

Binnenkort zal alleen al door de demografische ontwikkeling naast iedere werkende een uitkeringsgerechtigde staan. Het probleem van de onbetaalbaarheid (volume) kan niet opgelost worden als de genoemde onderbelichte factoren te weinig aandacht krijgen. De demografische component van het volume leent zich niet voor beïnvloeding, de gedragscomponent wel. Om tot fundamentele oplossingen te kunnen komen is ook een omslag in cultuur en gedrag bij alle betrokkenen – bestuurders, werkgevers, uitvoerders en burgers – noodzakelijk¹.

Onbeheersbaarheid

Het bestaande systeem is moeilijk beheersbaar door twee samenhangende factoren. Dit zijn de complexe en lankmoedige wetgeving en uitvoering, en een inadequate besluitvormings- en uitvoeringsstructuur. De politiek-bestuurlijke houdbaarheid is nu in het geding. Er zijn vele ingewikkelde en vage wetten. De afstand tussen wetgeving en de werkelijkheid is groot. Er bestaan verschillende soorten uitvoeringsorganen. De coördinatie is gering. Het toezicht is beperkt en niet onafhankelijk. De simpele vraag wie verantwoordelijk is voor de instroom en wie voor de uitstroom,

* De auteur is bijzonder hoogleraar 'Vraagstukken van sociale zekerheid' bij de vakgroep Sociale Economie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht vanwege het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid. Dit artikel is een ingekorte en bewerkte versie van zijn oratie op 1 november 1993. De oratie is verschenen bij VUGA onder de titel 'De toekomst van de sociale zekerheid'.

1. C.J.M. Schuyt, De ontzorging van de verzorgingsstaat, *ESB*, 16 juni 1993, blz. 544-549.

is niet eenvoudig te beantwoorden. Doelmatigheid is pas recent een doelstelling voor de uitvoering geworden. Wetgever, politici en sociale partners hebben bij het zoeken naar compromissen, bij bezuinigingen, bij het nastreven van optimale rechtvaardigheid, de juridische en bestuurlijke houdbaarheid van regels verwaarloosd.

Voor een adequate aanpak van de onbeheersbaarheid is een integrale politieke visie op een toekomstig stelsel van wezenlijk belang. De politiek dient die verantwoordelijkheid te nemen.

Maatschappelijke veroudering

Het derde probleem heeft te maken met de discrepantie tussen het stelsel en maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat nu om de sociaal-culturele houdbaarheid. Omdat de uitkering varieert met de samenlevingsvorm is calculatie met leefvormen lonend geworden en is fraude met uitkeringen toegenomen. De legitimiteit met name van de bijstand is daarvoor sterk onder druk komen te staan. De echte oplossing zit niet in betere uitvoering, meer regels, controle en sancties, maar in volledige individualisering van uitkeringen. Door sommigen wordt het onrechtvaardig gevonden dat individualisering leidt tot financiële bevoordeling van samenwonenden. Het grootste probleem bij individualisering is echter de betaalbaarheid. Het vinden van een oplossing hiervoor is een uitdaging voor ieder nieuw stelsel.

Voorts heeft de differentiatie in arbeidspatronen en arbeidsvoorwaarden er toe geleid dat flexiwerkers zoals de oproepkracht en de deeltijder met weinig uren een geringere of geheel geen recht op sociale zekerheid hebben, bij voorbeeld bij VUT en pensioenregelingen en op de dagen dat men niet werkt. Flexibilisering, zo kan de conclusie luiden, vraagt om een basisvoorziening die meer onafhankelijk is van de mate van arbeidsparticipatie.

Bestaansonzekerheid

Een vierde en laatste probleem is bestaansonzekerheid. Dit heeft te maken met 'niet-gebruik' (onder andere meer dan 50% voor de Bijzondere Bijstand), met een differentieel gebruik van een universeel aanbod (uitkeringen komen niet bij de echte gevallen) en met koopkrachtverlies en een tekort aan banen. Met name het 'niet-gebruik' is het gevolg van een passieve relatie uitvoerder-cliënt binnen de context van een complexe wetgeving en uitvoeringsstructuur.

De oplossing ligt in beginsel bij stelselvereenvoudiging, een actieve benadering van de cliënt door de uitvoerder en een aanvullende doelstelling van arbeidsparticipatie.

Conclusies

Het verontrustende is dat de problemen door vrij autonome economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen verergeren. De doelstellingen van sociale zekerheid zullen dan steeds minder gerealiseerd kunnen worden. Uitsluiting uit arbeid en verlaging van de uitkeringen zullen toenemen. Rechtszekerheid kan minder worden gegarandeerd. Een grimmige wedloop tussen fraude en controle zal de samenleving niet aantrekkelijker maken.

Oplossingen: een evaluatie

De cruciale vraag is of, en zo ja hoe, het bestaande stelsel van de ondergang te redden is. Mijn verwachting is dat dit met systeemconform beleid niet zal lukken. Om dit aannemelijk te maken zal ik voor de belangrijkste oplossingsstrategieën nagaan in hoeverre ze effectief zijn bij het terugdringen van de vernoemde problemen en of de effectiviteit nog verbeterd kan worden. Dit zijn: arbeidsparticipatie, preventie, privatisering en basisinkomen.

Arbeidsparticipatie en activerend arbeidsmarktbeleid

De prioriteit voor arbeidsparticipatie in plaats van uitkeringen, voor activering in plaats van zorg, betekent een paradigmawisseling in beleid en samenleving die kan leiden tot een metamorfose van de verzorgingsstaat². De instrumentatie komt echter langzaam en moeizaam op gang. De resultaten zijn vooralsnog bescheiden, zoals uit een recente studie blijkt³. De belangrijkste voorwaarde voor hogere arbeidsparticipatie, die in analyse en beleid schromelijk wordt onderschat, is het structurele en groeiend tekort aan banen met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het aantal laaggekwalificeerden dat voorgeoed buiten de arbeidsmarkt staat omdat ze het vereiste produktiviteitsniveau niet halen, groeit. De meest fundamentele keuze waar wij hier voor staan is: willen we deze personen nog mee laten participeren in arbeid of sluiten we ze (voorgeoed) uit? Indien we ja zeggen tegen participatie betekent dit dat er vele laag-productieve part-time banen bij moeten komen, met name in de marktsector. Om dit te kunnen realiseren moet tenminste aan twee voorwaarden worden voldaan. Dit zijn de actieve medewerking van overheden en sociale partners en de afschaffing van het minimumuurloon. Afschaffing van het huidige minimumloon impliceert niet, zoals algemeen wordt aangenomen, dat ook het uitkeringsniveau omlaag moet. Bij een verlaging van het minimumloon in combinatie met een burgerschapsinkomen hoeft dit niet het geval te zijn⁴.

Concluderend, de bijdrage van arbeidsparticipatie aan vermindering van het uitkeringsvolume blijft onvoldoende als er niet meer banen bij komen, met name aan de onderkant. Arbeidsparticipatie in de huidige opzet levert voorts geen of slechts een bescheiden bijdrage aan de oplossing van de problemen van onbeheersbaarheid, individualisering, flexibilisering van de arbeid en bestaansonzekerheid.

2. WRR, *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren 90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, Den Haag, 1990.

3. SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1992*, Den Haag, 1992.

4. Een tweede verwaarloosd probleem bij arbeidsparticipatie is de arbeidsonvriendelijke financiering van de sociale verzekeringen. Deze financiering leidt in het algemeen tot hoge loonkosten en uitstoot van arbeid. Hij drukt met name op arbeidsintensieve bedrijven met laagbetaald werk. Vanuit een oogpunt van meer werkgelegenheid en minder werkloosheid is een andere financiering dringend gewenst.

Preventie

Een tweede type oplossingsstrategie is preventie⁵. Het vertrekpunt bij preventie is een brede definitie van sociale zekerheid waarbij de prioriteit gelegd wordt bij het voorkomen van menselijke schade (verlies baan, inkomen, gezondheid), vervolgens bij het herstellen (reïntegratie) en ten slotte bij het vergoeden (een uitkering). Dit betekent een Copernicaanse ommekeer in de bestaande volgorde, waarbij het accent ligt op het verschaffen van uitkeringen. Doel van sociale zekerheid is vooral maatschappelijke participatie. Preventie impliceert integratie van beleid en uitvoering met betrekking tot arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorzieningen, arbeidsmarkt en uitkeringen. In recent beleid en beleidsvoornemens zien we dat de aandacht voor preventie groeit. Wat betreft de resultaten is er ook bij preventie nog geen helder beeld. Grote investeringen en omvangrijke regulering voor een beperkt en onzeker resultaat relativeert de pretentie van preventie.

Preventie en arbeidsparticipatie vullen elkaar aan. Samen leiden ze tot de strategie van een sluitende aanpak waarbij iedereen die kan werken, werkt of een opleiding volgt. De Jeugdwerkgarantiewet is het begin van zo'n aanpak. Dat er echter voor iedereen een volledige baan zou kunnen komen lijkt vooralsnog een illusie. Dit betekent dat opnieuw nagedacht moet worden over twee vragen: hoe kunnen we arbeid zodanig verdelen dat een ieder er tenminste een deel van krijgt? En: wat verstaan we onder arbeid? Is dit alleen de bestaande betaalde arbeid of vallen daar ook andere activiteiten onder?

Privatisering

Een derde type oplossingsstrategie is privatisering. Privatisering wil zeggen minder in de collectieve sfeer, meer in de semi-collectieve en private sfeer. In nota's van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de lijn gekozen van, waar mogelijk en verantwoord, het afstoten van verantwoordelijkheden van de overheid op het gebied van de sociale zekerheid⁶.

Een ministelsel wordt op dit moment beschouwd als de meest vergaande vorm van privatisering. Bij een ministelsel stelt de overheid, in de vorm van wettelijke regelingen, zich alleen garant voor een sociaal minimum. De discussie spitst zich toe op de vermeende financiële voordelen van privatisering vanuit een oogpunt van verlaging van de collectieve uitgaven en premiedruk, en op de principiële vraag naar de functie van de overheid voor bestaanszekerheid in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De besparingen op collectief niveau blijken gering te zijn en zijn vanuit een optiek van (micro-)premiëdruk grotendeels optisch, omdat bij overheveling van bovenminimale uitkeringen naar de private sfeer er aanvullende regelingen zullen ontstaan in cao's of particulier.

Privatisering kan er toe leiden dat een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tot stand komt: de overheid voor het eerste traject tot het minimum, het particulier initiatief in de meest brede zin voor het tweede bovenminimale traject. Tegenover dit mogelijk voordeel staan verschillende nieuwe knelpunten

en nadelen, zoals de selectie van slechte risico's en de toegang. Meer mensen raken (eerder) aangewezen op bijstand, de kans op het verlies van een verworven levensstandaard neemt toe, ongelijkheid tussen personen en tussen sectoren wordt groter, het draagvlak vermindert. De algemene conclusie luidt dat privatisering, behoudens op het punt van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, geen wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van de voornoemde problemen.

Basisinkomen

De vierde en laatste oplossingsstrategie is het basisinkomen⁷. Een basisinkomen in de meest vergaande vorm is een onvoorwaardelijk individueel inkomen voor iedere burger ongeacht leefeenheid, inkomen, bezit en zonder dat een tegenprestatie vereist is. Dit betekent een ont koppeling van arbeid, inkomen en sociale zekerheid en daarmee een aardverschuiving in de bestaande ideologie en structuur van het arbeidsbestel en de samenleving. Het idee combineert eenvoud met individualisering, maakt fraude onmogelijk en controle overbodig en leidt tot grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt omdat de loonkosten met name voor laag gekwalificeerden flink omlaag kunnen. De armoedeval wordt opgeheven. Het minimumloon kan worden afgeschaft. Werken wordt aantrekkelijk, dus herverdeling van arbeid krijgt een reële kans.

Een ieder die al dit aantrekkelijks hoort zal zich verbaasd afvragen waarom het basisinkomen nog niet is ingevoerd. De reden is dat er ook grote problemen aan kleven. Problematisch is vooral wat de gedragseffecten zullen zijn en dus of het betaalbaar is. Wederkerigheid en solidariteit ontbreken. Wie wil er nog werken? Wordt zwaar en onaangenaam werk nog wel gedaan? Is invoering alleen in Nederland wel mogelijk? De bezwaren en onzekerheden van een onvoorwaardelijk en volledig basisinkomen wegen zo zwaar dat invoering ervan vooralsnog als utopisch kan worden beschouwd. Er zijn echter vele varianten van een basisinkomen denkbaar en ook uitgewerkt die de genoemde bezwaren beogen te ondervangen. Onlangs heeft het Centraal Planbureau nog een pleidooi gehouden voor een basisinkomen in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting⁸. Dit scenario impliceert echter wel een flinke verlaging van het minimumbestaansniveau. Dit vind ik geen aanvaardbare oplossing. Een voorwaardelijk en partieel basisinkomen in combinatie met deeltijd banen kan wel een aanvaardbare oplossing zijn.

5. Zie voor een overzicht: F.G. van den Heuvel, J.C. Vrooman en P.J. van Wijngaarden, *Preventie van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid*, Den Haag, 1991; P.J. van Wijngaarden, F.G. van den Heuvel en J.C. Vrooman (red.), *Preventie in de sociale zekerheid*, Den Haag, 1992.

6. Zie Sociale Nota 1993, Kamerstukken 22 802, Den Haag, 1992; Sociale Nota 1994, Kamerstukken 23 402, Den Haag, 1993.

7. J.J. Heij e.a., *Basisinkomen in drievoud*, Amsterdam, 1993.

8. CPB, *Nederland in drievoud: een scenario-studie van de Nederlandse economie 1990-2015*, Den Haag, 1992.

Conclusies

Wat zijn nu de belangrijkste conclusies uit de confrontatie van de vier problemen met de vier oplossingsstrategieën? Ten eerste: er is niet slechts één strategie om de problemen in het bestaande stelsel van sociale zekerheid fundamenteel aan te pakken. Ten tweede: de geanalyseerde oplossingsstrategieën zijn weinig effectief, ze bieden slechts een partiële en onvoldoende oplossing voor het probleem waar ze zich op richten. Ten derde: in iedere strategie zitten waardevolle elementen die een zeker politiek-maatschappelijk draagvlak hebben en aldus bouwstenen kunnen zijn voor een nieuw stelsel.

De analyses van de commissies-Buurmeijer en Van der Zwan richten zich met name op de beheersbaarheid van de uitvoering⁹. De commissie-

Buurmeijer pleit bij de werknemersverzekeringen voor een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de overheid naar de werkgever en de burger. Zij pleit voor onafhankelijk toezicht en een regionale uitvoeringsstructuur ter vervanging van de bestaande sectorale structuur waarbij de bedrijfsverenigingen als publiekrechtelijk organen verdwijnen.

De commissie-Van der Zwan bepleit een kwalitatief betere uitvoering van de Bijstand door meer controle en meer objectieve criteria voor het toekennen van uitkeringen. Beide commissies analyseren slechts een deel van de sociale zekerheid, te weten de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de bijstand, met het oog op een betere beheersbaarheid en verantwoordelijkheidsverdeling. Beide commissies bieden geen oplossing voor het kernprobleem van de sociale zekerheid: het tekort aan banen en daardoor dreigende bestaansonzekerheid voor niet-actieven.

Een nieuw stelsel: een ontwerp

Uitgangspunten

Mijn ontwerp voor een nieuw basissysteem is gebaseerd op een drietal uitgangspunten.

Allereerst, de verontrustende conclusies uit de analyse van problemen (deze nemen toe) en de evaluatie van de oplossingen (ze bieden weinig soelaas). Zij vragen om een meer fundamentele en geïntegreerde aanpak van de problemen van onbetaalbaarheid, onbeheersbaarheid, maatschappelijke veroudering en bestaansonzekerheid. Dit betekent enerzijds een stelsel dat zich aanpast aan vrij autonome processen zoals individualisering en vergrijzing, en anderzijds een stelsel dat beïnvloedbare negatieve factoren minimaliseert, zoals inadequate wetgeving en uitvoering.

Ten tweede, het realiseren van de doelstellingen van sociale zekerheid, dat wil zeggen participatiemogelijkheden voor iedere burger in arbeid én inkomen. Voor het beleid betekent dit een streven naar volledige werkgelegenheid en een garantie voor een minimumbestaansniveau. Naarmate er meer banen bij komen kan het bestaansminimum beter gegarandeerd worden. De keuze voor arbeidsintensieve groei is in dat verband cruciaal. Dat dit een reële keuze kan zijn zal ik nog nader beargumenteren.

Ten derde, het kunnen verwerven van een politiek-maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe stel-

sel. Dit impliceert dat gezocht dient te worden naar een optimalisering van de doelstellingen.

Om een voldoende draagvlak te kunnen verkrijgen is van belang: een budgettair neutrale financiering, versterking van de economie, structurele verbetering van de verhouding actieven – niet actieven, een effectief en legitiem stelsel en veranderingen alleen daar waar ze echt nodig zijn.

Doel en pretentie van mijn voorstel zijn een bijdrage te leveren aan de meningsvorming over de aanpak van de huidige problemen en aan de ontwikkeling van een visie op een toekomstig stelsel. Het gaat mij primair om het aangeven van de richting waarin oplossingen gezocht kunnen worden¹⁰.

Theoretische en empirische onderbouwing

De verzorgingsstaat wordt algemeen gezien als een collectieve garantieformule voor sociale rechten als arbeid en inkomen. Deze rechten zijn in 1983 bijna onopgemerkt in de grondwet opgenomen. Ze impliceren een streven naar volledige werkgelegenheid, door Schuyt terecht het hart van de verzorgingsstaat genoemd, en een bestaanszeker minimuminkomen¹¹.

De verzorgingsstaat als garantie voor sociale rechten is nauw verwant aan een moderne conceptie van burgerschap die nadruk legt op de volwaardige participatie in de maatschappij van iedere burger. Arbeid en inkomen zijn belangrijke dimensies van die maatschappelijke participatie. In de activerende verzorgingsstaat staat wederkerigheid tussen rechten en plichten centraal.

Wederkerigheid is economisch en sociologisch van groot belang¹². Economisch gezien kan een systeem van sociale rechten alleen voortbestaan als ieder een bijdrage levert, sociologisch gezien is een systeem van sociale rechten zonder plichten door gebrek aan legitimiteit niet houdbaar. Burgerschap en de relatie overheid-burger in een activerende verzorgingsstaat zouden naar mijn oordeel een ideologische en institutionele fundering kunnen krijgen in een burgerschapscontract waarin beider rechten en plichten staan omschreven. Door zo'n institutie waarin wederkerigheid en participatie centraal staan, wordt solidariteit gecreëerd.

In deze concepties van de activerende verzorgingsstaat en burgerschap wordt in aansluiting bij klassieke pleitbezorgers als Weber en Durkheim het centrale belang van arbeid als maatschappelijk integratiekader benadrukt. De plicht tot arbeid kan niet onvoorwaardelijk zijn, je kunt niet tot alle soorten ar-

9. Commissie-Buurmeijer, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten*, Kamerstukken 22 730, Den Haag, 1993; Commissie-Van der Zwan, *Onderzoekscommissie toepassing ABW, Het recht op bijstand*, Den Haag, 1993.

10. Vgl. B. de Vries, *De scheefgroei van de verzorgingsstaat*, *ESB*, 16 juni 1993, blz. 550-554.

11. Zie C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen, 1991.

12. Zie R.J. van der Veen, *Arbeid, inkomen en burgerschap*, in: H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), *Burgerschap in praktijk*, WRR Voorstudies en achtergronden V77, Den Haag, 1992, blz. 155-178.

heid gedwongen worden. Belangrijke criteria zijn dat het menswaardig werk betreft en dat het zelfrespect geeft. Het recht op arbeid is het meest omstreden. Dit recht en bijbehorend streven naar volledige werkgelegenheid zou volgens sommige auteurs zoals Offe niet meer van deze tijd zijn, omdat er sprake is van 'jobless growth'¹³. Anderen waaronder Elster betogen dat het recht op arbeid slechts bereikt kan worden door de markt uit te schakelen of een schaduweconomie in de publieke sfeer te creëren¹⁴.

Ik vind deze betogen niet overtuigend. Waarom niet? Omdat gezien vanuit een comparatief perspectief er veel onbenutte ruimte voor arbeidsparticipatie in Nederland aanwezig is. We doen het slecht in Europa op het punt van de wig, de collectieve lasten, de staatsschuld, de investeringen in technologie en in infrastructuur, in hoogwaardige en laagwaardige werkgelegenheid. Volgens de OESO zijn de mogelijkheden voor volumebeleid in Nederland onderbenut¹⁵. In vergelijking met andere landen hebben wij weinig werkgelegenheid in de marktsector, in arbeidsintensieve sectoren en in laag betaalde banen. De participatie is in Japan veel hoger vanwege baancreatie in de marktsector en het bestaan van een sterk werkgelegenheidsethos bij werkgevers, in de VS is ze veel hoger vanwege lage lonen. Wij zouden deze strategieën weloverwogen en aangepast aan de Nederlandse situatie kunnen toepassen.

Om het recht op arbeid voor iedereen mogelijk te maken zijn naast de stimulering van hoog productieve werkgelegenheid met name veel laag productieve en laag betaalde deeltijdbanen nodig. Gezien de historische ontwikkeling in de afname van het aantal arbeidsuren en de voorspellingen over de stijging van de werkloosheid lijkt het onwaarschijnlijk dat voor een ieder vooralsnog een volledige baan beschikbaar kan komen. Mijn ontwerp voor een nieuw stelsel is derhalve gebaseerd op een recht op en plicht tot arbeid én inkomen voor iedere burger tenminste op minimumniveau.

Hoofdpijnen van een nieuw stelsel

Het nieuwe sociale-zekerheidsstelsel kent een viertal samenhangende en complementaire regelingen.¹⁶

- de eerste is een wettelijk burgerschapsinkomen (van maximaal f 500 netto per maand) als tegenprestatie voor een bijdrage aan maatschappelijk nuttige activiteiten en als recht van lid van een gemeenschap. Dit betekent een verbreding van het arbeidsbegrip en een gedeeltelijke ontkoppeling van arbeid en inkomen. Het geïndividualiseerde burgerschapsinkomen bestaat uit twee componenten: a) een onvoorwaardelijk basisbedrag van f 250 voor alle 18 tot 65-jarigen, budgettair neutraal te financieren door de belastingvrije som om te zetten in een heffingskorting, en b) een voorwaardelijke aanvulling van maximaal f 250 voor alle arbeidsplichtigen die ongewenst geen of onvoldoende inkomen uit arbeid kunnen verkrijgen, te financieren uit een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. De uitvoering geschiedt, evenals de participatie regeling en de basisverzekering, door één Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan, een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen over-

heid en sociale partners op lokaal/regionaal niveau;

- de tweede regeling is een basisparticipatiestelsel dat voorziet in een burgerschapsrecht op arbeid en inkomen om participatie en bestaanszekerheid voor de individuele burger te garanderen. Deze en voorgaande regeling resulteren in een individueel minimuminkomen van f 1200 netto per maand. Dit inkomen kan gerealiseerd worden door de combinatie van een burgerschapsinkomen met arbeid op een produktiviteitsniveau van het halve minimumloon. Banen vervangen uitkeringen. De organisatie van deze laag productieve banen vindt onder andere plaats door het Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan en werkcorporaties. Basisparticipatie vormt de spil van het nieuwe stelsel en wordt ondersteund door landelijke en lokale convenanten en een burgerschapscontract;
- de derde regeling is één wettelijke algemene basisverzekering voor inkomensderving tot aan het minimum, te financieren uit premies van werkgevers en werknemers. De uitvoerder beschikt over één dossier voor arbeid, inkomen en uitkering. Geïntegreerde gevalsbehandeling en vereenvoudiging van wetgeving en coördinatie van uitvoering kunnen zo tot stand komen. Voor de cliënt komt er een sociale supermarkt, waar banen, scholing, begeleiding en uitkeringen te verkrijgen zijn. De Bijstandswet, de Toeslagenwet en de Inkomensvoorzieningswetten zijn niet meer nodig. Een volledige individualisering van de uitkeringen tot aan het minimum is gerealiseerd;
- de vierde regeling is een vrijwillige bovenminimale inkomensdervingsverzekering waardoor eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid kansen krijgen. Er ontstaat een cafetariasyteem met een ruim assortiment sociale-zekerheidspakketten. De overheid beperkt zich tot het stellen van voorwaarden waaraan particulier en onderling verzekerden moeten voldoen.

De verwachting is dat de vier regelingen elkaar zullen versterken op het punt van de verlaging van de arbeidskosten en de toename van de arbeidsparticipatie. Individualisering wordt betaalbaar. Bijstandsfraude is verleden tijd. De verlaging van het minimumloon leidt niet tot lagere uitkeringen, maar juist tot een betere garantie voor handhaving van het bestaande minimumniveau. Een gedeeltelijk basisinkomen, deeltijdarbeid en een verzekeringsmarkt worden aan elkaar gekoppeld. De geïntegreerde uitvoering geschiedt door één orgaan dichtbij de cliënt. Er is één loondervingswet. Het toezicht op het nieuwe stelsel vindt plaats door een onafhankelijk orgaan met jaarlijkse rapportage en parlementaire behandeling.

P.J. van Wijngaarden

13. Vgl. C. Offe, *Disorganized capitalism*, Cambridge, 1985.

14. Zie voor discussie: Van der Veen, 1992.

15. OESO, *The Dutch labour market*, Parijs, 1992.

16. Voor nadere uitwerking van dit systeem, zie P.J. van Wijngaarden, *De toekomst van de sociale zekerheid*, Den Haag, 1993, blz. 21-35.