

Individualisering van uitkeringsrechten

Y.K. Grift, F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer, J.J. Siegers en L.A.H.M. Smit*

Het scheppen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen en het streven naar economische zelfstandigheid vergen een meer geïndividualiseerd sociale-zekerheidsstelsel. In dit artikel wordt onderzocht wat de budgettaire gevolgen zijn van verschillende individualiseringsvarianten. Elk van deze varianten blijkt aanzienlijke budgettaire offers te vragen die alleen kunnen worden gecompenseerd door een hoge participatie van vrouwen in betaalde arbeid.

In 1985 kwam het eerste kabinet-Lubbers met het beleidsplan Emancipatie. Hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid werd het streven naar een pluriforme maatschappij, waarin iedereen de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan op te bouwen en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren. De afgeleide emancipatiedoelstelling op het gebied van arbeid en inkomen was het streven naar economische zelfstandigheid voor ieder volwassen individu. In principe zal deze situatie worden gerealiseerd door een groeiende deelname aan betaalde arbeid en, waar de mogelijkheden daartoe ontbreken, door het realiseren van een eigen recht op een uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving. Het huidige stelsel van sociale zekerheid kent een aantal belemmeringen voor economische zelfstandigheid. In dit artikel wordt een beeld gegeven van de budgettaire gevolgen van mogelijke vormen van een meer geïndividualiseerd stelsel van sociale zekerheid. Daarbij worden drie varianten van individualisering onderscheiden die worden doorgerekend voor drie scenario's die een verschillend beeld geven van de toekomstige arbeidsmarkt.

Voorgeschiedenis

Individualisering is geen modeverschijnsel, maar een reeds lang lopend proces waarbij het individu steeds onafhankelijker wordt van zijn omgeving¹. Alle tekenen wijzen erop dat het proces van individualisering van sociale en economische verbanden in de primaire levenssfeer zal doorzetten. Dat heeft ook gevolgen voor de inrichting van de sociale zekerheid.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Toeslagenwet in 1986, onderdeel van het in 1987 in werking getreden stelsel van sociale zekerheid, is uitvoerig gediscussieerd over individualisering van uitkeringsrechten in de loondervings sfeer. Als resultaat van deze discussie is het recht op een toeslag voor een gehuwde met een partner met ingang van 1990 afgeschaft voor huishoudens zonder jonge kinderen. Deze maatregel treft alleen partners die van

af 1990 18 jaar worden (de '1990-generatie'). De 1990-generatie wordt geacht door betaalde arbeid in het levensonderhoud te voorzien.

Deze cohortsgewijze invoering van het zelfstandigheidsbeginsel is gebaseerd op het feit dat in de huidige situatie nog niet kan worden uitgegaan van economische zelfstandigheid voor iedereen. Vooral oudere vrouwen die al jaren het huishouden verzorgen hebben weinig aandacht kunnen besteden aan een goede (beroeps)opleiding, zodat hun kansen op de arbeidsmarkt bij herintrede gering zijn. Van hen kan niet worden verlangd dat zij zich van de ene op de andere dag beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt.

De regering heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene bijstandswet in 1986 drie voorwaarden gesteld aan de individualisering van uitkeringrechten:

- gehuwde vrouwen moeten voldoende zijn voorbereid op betaalde arbeid;
- er moeten voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar zijn voor gehuwde vrouwen;
- er mag geen aanzienlijke toename zijn van het beroep op de sociale zekerheid.

De vraag is in welke mate deze voorwaarden een verdergaande individualisering van uitkeringsrechten in de weg staan.

* Yolanda Grift, Jacques Siegers en Loek Smit zijn werkzaam bij het Economisch Instituut/Centrum voor Interdisciplinair Onderzoek van Arbeids- en Verdelingsvraagstukken(CIAV) van de Rijksuniversiteit Utrecht, Evert Pommer is werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk en Floor van Herwaarden is werkzaam bij de Algemene Rekenkamer te Den Haag. Dit artikel is gebaseerd op het rapport *De financiële gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten* dat door de auteurs van dit artikel is uitgebracht aan de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ).

1. Zie H.A. Pott-Buter en J.J. Siegers, Individualisering, emancipatie en richtlijn, in: Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, *Gelijke behandeling van man en vrouw in de sociale zekerheid*, Deventer 1986.

Varianten

Het zelfstandigheidsbeginsel kan volgens verschillende varianten in de sociale zekerheid worden gerealiseerd. Over de mogelijke varianten werd tijdens de parlementaire behandeling van de stelselherziening door het kabinet een studie toegezegd. Begin 1989 kwam deze ambtelijke studie uit, onder de titel *Verzelfstandiging van uitkeringsrechten*. Daarin worden twee sporen aangegeven waarlangs naar economische zelfstandigheid kan worden gestreefd. Het ene spoor verloopt via een uitbreiding van uitkeringsrechten in de loondervings sfeer (werkloosheidswet), het andere spoor verloopt via het individualiseren van uitkeringsrechten in de minimum-behoefte sfeer (bijstandswet).

Uit deze sporen zijn drie individualiseringsvarianten afgeleid:

1. verlenging van de vervolguitering in de werkloosheidswet tot 65 jaar, waarbij de uitkering is gesteld op 70% van het bruto minimumloon;
2. gedeeltelijke individualisering van de RWW per geboortecohort (1990-generatie), waarbij de uitkering voor partners is gesteld op 50% van het bruto minimumloon en voor alleenstaanden op 70% van het bruto minimumloon;
3. gehele individualisering van de RWW per geboortecohort (1990-generatie), waarbij de uitkering voor iedereen is gesteld op 70% van het bruto minimumloon.

Bij gedeeltelijke individualisering van uitkeringsrechten wordt rekening gehouden met schaalvoorwaarden van een gezamenlijke huishouding; bij gehele individualisering niet.

Het tweede kabinet-Lubbers zag na het verschijnen van de ambtelijke studie voorlopig af van verdere individualisering van uitkeringsrechten. Het kabinet zag niet in waarom het verschaffen van een uitkeringsrecht een effectieve prikkel zou zijn tot deelname aan betaalde arbeid. Daarnaast werd gevreesd voor onaanvaardbare budgettaire gevolgen.

Hiermee is de discussie over verdergaande individualisering van uitkeringsrechten slechts voorlopig geluwd. Veranderende maatschappelijke opvattingen en de relatieve afname van het aantal huishoudens dat voldoet aan het klassieke gezinsmodel zullen er waarschijnlijk voor zorgen dat individualisering ook in de toekomst onderwerp van discussie zal blijven. Daarbij zullen de budgettaire gevolgen, en daarmee de gevolgen voor de collectieve lastendruk, een belangrijke rol gaan spelen in de toekomstige besluitvorming.

Simulatie

De budgettaire gevolgen van de drie individualiseringsvarianten zijn berekend met een microsimulatiemodel dat per huishouden het traject van primair naar tertiair inkomen beschrijft. De verschillende regelingen op dit traject zijn als afzonderlijke modules in het model opgenomen. Een simulatie van een stelselwijziging, zoals de individualisering van uitkeringsrechten, vindt plaats door veranderingen in bestaande regelingen in de desbetreffende module aan te brengen of door alternatieve regelingen als nieuwe modules toe te voegen. De inkomensgevolgen worden bepaald door de situatie ná de verandering van regelgeving te vergelijken met de situatie

voor de verandering van regelgeving. Aldus kunnen de inkomensgevolgen van veranderingen in bestaande regelgeving voor huishoudens ('verdelingsgevolgen') en de publieke sector ('budgettaire gevolgen') worden doorgerekend². De budgettaire gevolgen zijn niet doorberekend in de belasting- en premiebetalingen van huishoudens.

Met behulp van een econometrisch model zijn de gedragsreacties op de drie individualiseringsvarianten en de gevolgen daarvan voor de arbeids- en inkomensverdeling geschat.

Door de fasegewijze invoering van de individualisering van uitkeringsrechten zullen de structurele budgettaire gevolgen pas na een aantal jaren in volle omvang optreden. Daarom zijn de budgettaire gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten geraamd voor de jaren 2000 en 2010. Omdat de individualisering van de RWW cohortsgewijs wordt ingevoerd (in 1990 voor 18-jarigen, in 2000 voor 18-28-jarigen en in 2010 voor 18-38-jarigen) zullen de structurele budgettaire gevolgen pas in 2036 hun volle omvang bereiken. Om daarin inzicht te verkrijgen is ook een situatie gesimuleerd waarbij er van is uitgegaan dat de structurele situatie in 2036 (geldend voor 18-64-jarigen) reeds in 2010 zal worden bereikt (in de tabellen aangeduid met '2010/2036'). De uitkomsten van de ramingen zijn afgezet tegen de situatie in 1990 (basisjaar).

De simulaties voor de jaren 2000 en 2010 zijn gebaseerd op het Woningbehoefteonderzoek uit 1985³. Dit gegevensbestand is 'representatief' gemaakt voor toekomstige jaren door rekening te houden met veranderingen in demografische en economische omstandigheden.

Deze veranderingen leiden tot mogelijke toekomstige situaties die als volgt kunnen worden gekarakteriseerd⁴:

1. de bevolking en de beroepsbevolking zullen verder vergrijzen;
2. deze bevolking zal uit steeds meer alleenstaanden en eenoudergezinnen bestaan;
3. steeds meer gehuwde vrouwen zullen zich aanbieden op de arbeidsmarkt.

De vraag naar arbeid is niet goed te voorzien. Daarom zijn de volgende vraagscenario's onderscheiden:

- 4a. de vraag naar arbeid ontwikkelt zich trendmatig conform het middenscenario van de CPB-analyse van de Nederlandse economie op lange termijn, waarbij echter uitgegaan wordt van een constante gemiddelde arbeidstijd per persoon;
- 4b. de vraag naar arbeid stagneert onder invloed van een lage groei van de wereldhandel en een rigide interne economische politiek;
- 4c. de vraag naar arbeid neemt meer dan trendmatig toe door een daling van de gemiddelde ar-

2. Zie F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans, *Gecumuleerd beleid*, SCP-cahier, nr. 76, Rijswijk, 1990.

3. Het *Woningbehoefteonderzoek* uit 1985 (WBO'85) is een mondelinge enquête van het CBS onder personen van 18 jaar en ouder. De gehanteerde gegevens hebben betrekking op ruim 25.000 huishoudens.

4. De veranderingen in de onderscheiden situaties zijn ontleend aan ragnoses van het CBS (over de bevolkingsontwikkeling), het TNO (over de huishoudensontwikkeling) en het CPB (over de arbeidsmarktontwikkeling).

	Situatie in 1990	Scenario's in 2010		
		basis	pessim.	optim.
Personen 18-64 jaar (x1000)	9.700	10.360	10.360	10.360
wv. gehuwde vrouwen (x1000)	3.020	2.850	2.850	2.850
Aantal huishoudens (x1000)	7.230	8.190	8.190	8.190
Gehuwde vrouwen met Een betaalde werkkring (%)	43	45	44	57
Aanbod van arbeid (x1000 pers.)	6.550	7.200	7.200	7.480
Vraag naar arbeid (x1000 pers.)	5.700	5.740	5.360	7.170
Werkloosheid (x1000 pers.)	850 ^a	1.460	1.840	310

a. De overschatting van het aantal werklozen in het basisjaar 1990 (850.000 personen tegen 640.000 personen in werkelijkheid) houdt verband met de onderschatting van het aantal personen dat niet tot de potentiële beroepsbevolking behoort.

Tabel 1. Karakterisering van de drie onderscheiden scenario's

beidstijd per persoon omdat meer personen in deeltijd gaan werken en de contractuele arbeidstijd door arbeidstijdverkorting verder zal dalen; door de aldus resulterende krappe arbeidsmarkt zal extra aanbod van arbeid worden uitgelokt.

Uit deze mogelijke toekomstige situaties zijn de volgende drie arbeidsmarktscenario's samengesteld:

- het basisscenario: dit bevat de situaties 1+2+3+4a;
- het pessimistische scenario: dit bevat de situaties 1+2+3+4b;
- het optimistische scenario: dit bevat de situaties 1+2+3+4c.

Tabel 1 geeft een kwantitatieve karakterisering van deze drie scenario's. Uit deze tabel blijkt dat de werkloosheid per scenario sterk verschilt. De werkloosheid in 2010 varieert van ruim 4% in het optimistische scenario tot ruim 25% in het pessimistische scenario.

Gedragsreacties

Bij het doorrekenen van de inkomensgevolgen van nieuwe beleidsmaatregelen wordt vaak verondersteld dat de betreffende personen en huishoudens zich na de invoering van deze maatregelen niet anders gedragen dan daarvoor. In het algemeen reageren personen en huishoudens echter op beleidsmaatregelen door het veranderen van hun gedrag, waaronder hun arbeidsaanbod. Uit de literatuur blijkt dat de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor veranderingen in de inkomenssfeer verreweg het grootst is bij gehuwde vrouwen. De analyse van gedragsreacties is daarom beperkt tot gehuwde vrouwen jonger dan 65 jaar.

Het arbeidsaanbod kan worden opgevat als het resultaat van de confrontatie van individuele preferen-

ties met tijds- en inkomensrestricties. De individuele preferenties worden weergegeven door een nutsfunctie. Het model veronderstelt dat er een vrije keuze bestaat tussen betaalde arbeid, een uitkering en niet-participeren⁵.

Bij de schatting van het arbeidsaanbodmodel van gehuwde vrouwen zijn twee fasen onderscheiden. In de eerste fase, de analysefase, zijn op basis van gegevens over feitelijk arbeidsaanbod en het inkomen (budgetrestrictie) de gedragsparameters van de nutsfunctie geschat. Bij het arbeidsaanbod zijn twee aspecten onderscheiden: de participatie (men verrijkt al dan niet betaalde arbeid) en het aantal uren betaalde arbeid (urenbeslissing).

In de tweede fase, de simulatiefase, is uit de geschatte nutsfunctie en veranderingen in het inkomen een nieuw arbeidsaanbod afgeleid (gedragsreactie). De veranderingen in het inkomen zijn het gevolg van de individualisering van uitkeringsrechten.

Tabel 2 geeft de uitkomsten van de tweede fase in 2010. Daarbij is verondersteld dat de individualisering van uitkeringsrechten betrekking heeft op alle 18-64-jarigen, een situatie die in werkelijkheid pas in 2036 zou worden bereikt. De gedragsreacties zijn geschat voor gedeeltelijke en gehele individualisering van de RWW (varianten 2 en 3).

Blijkens tabel 2 heeft de individualisering van uitkeringsrechten een negatieve invloed op de kans op een betaalde werkkring van gehuwde vrouwen. De netto arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen neemt met ongeveer een derde deel af (bij voorbeeld van 45% naar 31% à 32% in het basisscenario). Volgens het geschatte arbeidsaanbodmodel 'verkiest' een groot aantal gehuwde vrouwen een geïndividualiseerde uitkering boven een betaalde werkkring. Daarbij gaat het vooral om gehuwde vrouwen met een relatief korte werkweek. Daar staat tegenover dat degenen die (blijven) werken gemiddeld langere werkweken maken (van gemiddeld 14 uur naar gemiddeld 19 à 20 uur). Het totaal aantal gewerkte uren door gehuwde vrouwen verandert daardoor nauwelijks.

Budgettaire gevolgen

Bij de berekening van de budgettaire gevolgen is bij de varianten die betrekkingen hebben op de individualisering van de RWW (varianten 2 en 3) aangenomen dat de individualisering in 1990 geldt voor alle 18-jarigen en in 2000 voor alle 18-28-jarigen (1990-generatie). Voor 2010 is aangenomen dat de eindsituatie (individualisering voor 18-64-jarigen), die pas in 2036 zou zijn bereikt, dan al is bereikt. Voorts is bij beide varianten een minimum- en een maximumvariant onderscheiden. Bij de minimumvariant ontvangen alleen werkzoekenden een uitkering, bij de maximumvariant ontvangen alle potentiële werkzoekenden een uitkering. Tot de potentieel werkzoekenden behoren onder meer de gehuwde vrouwen zonder bron van inkomen die in eigen huishouden werkzaam zijn. De gedragsreacties zijn alleen geschat voor de maximumvariant.

5. In de econometrische analyse moest bij gebrek aan longitudinale gegevens gebruik worden gemaakt van dwarsdoorsnedegegevens (het WBO'85); gedragsveranderingen van personen in de tijd zijn dus gebaseerd op verschillen in gedrag tussen personen op een bepaald tijdstip.

Tabel 2. Arbeidsaanbodreacties van gehuwde vrouwen van 18-64 jaar in 2010/2036 (gemiddelden)

Scenario	Kans op een betaalde werkkring (%)			Arbeidsuren per week per werkende		
	V0	V2	V3	V0	V2	V3
Basis	45	32	31	13,7	20,0	19,1
Pessimistisch	44	31	30	13,7	19,8	19,1
Optimistisch	57	40	38	13,7 ^a	20,0	19,3

V0: uitgangssituatie zonder gedragsreacties.

V2: gedeeltelijke individualisering van RWW met gedragsreacties (variant 2).

V3: gehele individualisering van de RWW met gedragsreacties (variant 3).

a. Aangenomen is dat de contractuele arbeidstijd per week ongewijzigd zal blijven.

Tabel 3 geeft de budgettaire gevolgen van de drie onderscheiden individualiseringsvarianten voor het jaar 2010/2036 in guldens van 1985⁶. De budgettaire gevolgen zijn berekend als het saldo van uitkeringen (plus) en sociale premies en belastingen (min). Bij verlenging van de vervolguitering in de werkloosheidswet (variant 1) bedragen de budgettaire gevolgen in 2010/2036 tussen de *f* 1,7 miljard (optimistisch scenario) en de *f* 2,3 miljard (pessimistisch scenario). In verhouding gaat het bij het optimistische scenario om een groter bedrag (25%) dan bij het pessimistische scenario (7,5%) vanwege het sterk uiteenlopende niveau van de werkloosheidsuitkeringen in 2010/2036 volgens het optimistische scenario (*f* 6,5 miljard) en het pessimistische scenario (*f* 30,5 miljard). De budgettaire gevolgen van gedeeltelijke (variant 2) of gehele individualisering van de RWW (variant 3) verschillen aanzienlijk tussen minimum- en maximumvariant. Wanneer we ons beperken tot de gevolgen van gehele individualisering van uitkeringsrechten (variant 3) ontstaat het navolgende beeld.

Zonder gedragsreacties (kolom a)

Bij de minimumvariant komen de budgettaire gevolgen van gehele individualisering van uitkeringsrechten in 2010/2036 uit op *f* 0,3 miljard (optimistisch scenario) à *f* 1,4 miljard (pessimistisch scenario). Het uitkeringsrecht is hier beperkt tot feitelijk werkzoekenden.

In de maximumvariant leidt gehele individualisering van uitkeringsrechten tot een budgettair effect van *f* 15,8 miljard (optimistisch scenario) à *f* 19,0 miljard (pessimistisch scenario). Het uitkeringsrecht heeft hier betrekking op alle potentieel werkzoekenden.

Met gedragsreacties (kolom b)

De resultaten duiden er op dat de gedragsreacties aanzienlijk zijn (kolom b-a). Een groot aantal werkende gehuwde vrouwen 'verkiest' een geïndividualiseerde uitkering boven een eigen werkkring wanneer uitkeringsrechten geheel worden geïndividualiseerd. Het budgettaire effect van de gedragsreactie komt uit op *f* 5,7 à *f* 8,4 miljard in de maximumvariant, afhankelijk van het scenario. Het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen in 2010/2036 neemt door individualisering en de daarop volgende gedragsreacties in alle drie scenario's toe met *f* 24 à *f* 25 miljard.

Bij de gehele individualisering van de RWW volgens de maximumvariant is geen rekening gehouden met mogelijke doorwerkingen op andere minimuminkomensregelingen, zoals de AOW, de AWW en de AAW.

Conclusies

De regering heeft een aantal voorwaarden gesteld aan een verdergaande individualisering van uitkeringsrechten. Deze voorwaarden hebben betrekking op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en de budgettaire gevolgen. In dit artikel zijn de budgettaire gevolgen besproken die het gevolg kunnen zijn van de individualisering van uitkeringsrechten. Daarbij is onder meer rekening gehouden met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, met name wat betreft de deelname van gehuwde vrouwen.

De budgettaire gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten hangen sterk af van de institutionele vormgeving ('individualiseringsvarianten'), van de arbeidsmarktomstandigheden ('arbeidsmarktsce-

Scenario	Variant 1	Variant 2			Variant 3		
	verlenging van de vervolguitering (zonder gedragsreacties)	gedeelt. individual. ^b			gehele individual. ^b		
	zonder gedragsreacties	met gedr.- react. (a)	met gedr.- react. (b)	verschil (b-a)	zonder gedr.- react. (a)	met gedr.- react. (b)	verschil (b-a)
<i>Minimumvariant in 2010/2036^c</i>							
Basis	2,2	0,7			1,1		
Pessim.	2,3	0,9			1,4		
Optim.	1,7	0,2			0,3		
<i>Maximumvariant in 2010/2036^c</i>							
Basis	2,2	12,4	16,4	4,0	18,8	24,8	6,0
Pessim.	2,3	12,4	16,2	3,8	19,0	24,7	5,7
Optim.	1,7	10,8	16,3	5,5	15,8	24,2	8,4

a. Bruto uitkering min sociale premies min inkomstenbelasting.

b. Van de RWW voor 18-64 jarigen.

c. Bruto bedrag werkloosheidsuitkeringen: *f* 24,2 mrd (basisscenario), *f* 30,5 mrd (pessimistisch scenario) en *f* 6,5 mrd (optimistisch scenario).

G0: uitgangssituatie zonder gedragsreacties in 2010.

nario's') en van het gedrag van feitelijke en potentiële participanten op de arbeidsmarkt ('gedragsreacties'). De gedragsreacties worden begrensd door het antwoord op de vraag of het uitkeringsrecht is beperkt tot feitelijke werkzoekenden (minimumvariant) of zich uitstrekt tot alle potentiële werkzoekenden (maximumvariant). In de maximumvariant wordt verondersteld dat er een vrije keuze bestaat tussen betaalde arbeid, een uitkering en niet-participeren. Deze keuze wordt in belangrijke mate bepaald door het verschil tussen loonvoet en geïndividualiseerde uitkering.

De budgettaire gevolgen blijven beperkt tot circa *f* 2 miljard in 2010 wanneer wordt gekozen voor verlenging van de vervolguitering in de werkloosheidswet voor personen met verlies van werkkring en tot circa *f* 1 miljard in 2010 wanneer wordt gekozen voor gehele individualisering van de bijstandswet (RWW) voor personen die feitelijk werkzoekend zijn (minimumvariant). Wanneer het uitkeringsrecht in de RWW echter wordt uitgebreid tot alle potentiële werkzoekenden (maximumvariant) belopen de budgettaire gevolgen bij een gedeeltelijk geïndividualiseerd stelsel ongeveer *f* 16 miljard in 2010 en bij een geheel geïndividualiseerd stelsel ongeveer *f* 25 miljard in 2010, ongeacht het scenario.

De minimum- en maximumvariant geven uiteraard een zwart-wit beeld. Wanneer gekozen wordt voor een institutionele vormgeving volgens de minimumvariant (het uitkeringsrecht is beperkt tot feitelijk werkzoekenden) zullen sommige potentiële werkzoekenden zich uitsluitend op de arbeidsmarkt aanbieden met het doel een geïndividualiseerde uitkering te verwerven. Met dit soort vormen van strategisch gedrag is geen rekening gehouden. Het is echter onwaarschijnlijk dat een institutionele vormgeving gekozen kan worden die aansluit bij de uitgangspunten van de hier gepresenteerde minimumvariant.

Zie verder blz. 1040.

6. Met 2010/2036 wordt bedoeld: omstandigheden 2010 en stelsel 2036.

Tabel 3. Budgettaire gevolgen van individualisering in 2010/2036: saldo uitgaven en inkomsten^a, (in mrd. gld. van 1985)

Vervolg van blz. 1035

Hoe men het ook Wendt of keert, individualisering van de bijstandsverlening zal aanzienlijke budgettaire offers vragen. De vraag is of het bestaande stelsel van uitkeringsrechten zal zijn opgewassen tegen de individualiseringstendens en of in dit verband een systeem van sociale bijstand als 'gezinsbijstand' te handhaven is, mede gezien de uitvoeringsproblemen wegens gedrag gericht op ontwijking en ontduiking.

Individualisering komt vooral tot uitdrukking in de huishoudensvorming en de arbeidsmarktparticipatie. Het aandeel van eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen zal verder stijgen. Ook de arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen (van 18-64 jaar) stijgt al jaren, en zal volgens het optimistisch scenario verder toenemen van 43% in 1990 naar 59% in 2010. Deze toenemende deelname van gehuwde vrouwen aan de arbeidsmarkt kan blijkens de hier uitgevoerde berekeningen de budgettaire gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten echter niet binnen aanvaardbare perken houden. Dat geldt met name voor de individualisering van de bijstandsverlening.

Er is evenwel ook nog de vraag naar de juridische houdbaarheid van de 'gezinsbijstand' in verband met de derde richtlijn van de Europese gemeenschap inzake gelijke behandeling van man en vrouw. Deze richtlijn verbiedt iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar de echtelijke staat of

de gezinssituatie. Wat betreft de sociale zekerheid heeft deze richtlijn uitsluitend betrekking op personen die behoren tot de beroepsbevolking. Personen die geen enkele relatie hebben tot de arbeidsmarkt vallen dus niet onder de werkingssfeer van de derde richtlijn⁷. Aan de derde richtlijn zijn op dit moment dus geen rechten te ontleenen die leiden tot een verdergaande individualisering van de bijstandsverlening.

De conclusie moet zijn dat de budgettaire gevolgen die hier zijn berekend alleen in voldoende mate kunnen worden gecompenseerd bij een verdergaande deelname van vrouwen aan betaalde arbeid dan thans wordt voorzien. Gezien de hier beschreven gedragsreacties lijkt het onvermijdelijk om tevens maatregelen te treffen die het recht op of de relatieve aantrekkelijkheid van een geïndividualiseerde uitkering beperken.

Yolanda Grift
Floor van Herwaarden
Evert Pommer
Jacques Siegers
Loek Smit

7. Voor zover de bijstandsverlening (RWW) betrekking heeft op personen uit de beroepsbevolking, valt deze regeling onder de derde richtlijn. Zie voor een nadere discussie: B.S. Frenkel en L. Betten, *Gelijke behandeling en bijstand*, in: Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, *Gelijke behandeling van man en vrouw in de sociale zekerheid*, Deventer, 1986.