

Frans Hol*

Individualisering in de sociale zekerheid

Inleiding

Ik zou mijn inleiding uiterst kort kunnen houden door op de voor u meest essentiële vraag het meest essentiële antwoord te geven. De vraag luidt: 'Behoort individualisering uitgangspunt te zijn van sociale zekerheid?' en mijn eerlijke antwoord is: 'Ja'. Wij zouden vervolgens, blij dat wij althans het zo met elkaar eens zijn, naar huis kunnen gaan en de problemen de problemen laten.

Het met elkaar eens zijn over een uitgangspunt — of zo u wilt doelstelling — lost echter de problemen bij de realisering daarvan nog niet op. De een gaat blij naar huis, omdat het uitgangspunt is aanvaard, en zit vervolgens thuis te mopperen omdat de realisering maar op zich laat wachten. De ander — in dit geval ik — blijft met de onmogelijke taak zitten alleen oplossingen voor de problemen te bedenken. Een onmogelijke taak, omdat bij iedere oplossing ook nog naar andere doelstellingen en feitelijke randvoorwaarden moet worden gekeken, waaraan nooit gelijktijdig en op korte voor honderd procent recht gedaan kan worden. Het uitsluitend eens zijn over uitgangspunten en het nalaten

oplossingen aan te dragen en de onvolkomenheid daarvan vooralsnog te aanvaarden, speelt bovendien degenen in de kaart die het met het uitgangspunt van individualisering niet eens zijn.

Tegen die achtergrond mag u van mij verlangen mijn inleiding niet tot het antwoord 'ja' te beperken, maar ook de problemen en denkbare oplossingen te schetsen. Tegen dezelfde achtergrond vraag ik echter van u, de te schetsen problemen niet te gemakkelijk terzijde te schuiven en de aan te dragen oplossingen niet te snel te verwerpen als niet honderd procent konform de doelstelling.

Gelukkig denkt de emancipatiebeweging in toenemende mate mee over deze problemen en denkbare oplossingen. Ik noem hier met name de studie van *Man Vrouw Maatschappij* van juni 1981 en het qua oplossingen daarop in sterke mate geënte advies van de Emancipatieraad van juli 1982 over *Gelijke behandeling in de*

87

*De inleider werkt als plv. Directeur-Generaal voor Sociale Voorzieningen op het ministerie van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid. In de inleiding brengt hij slechts persoonlijke opvattingen en ideeën naar voren.

sociale zekerheid. Op de daarin ontwikkelde ideeën kom ik nog terug.

Ik zal mijn betoog verder opbouwen, uitgaande van de twee te onderscheiden funkties van sociale zekerheid:

- de loondervingsfunctie en
- de minimumbehoeftefunctie.

Te gemakkelijk wordt veelal gesproken over de sociale zekerheid als totaal. Juist voor de individualisering — en de maatschappelijke en financiële mogelijkheden tot realisering daarvan op korte termijn — is het onderscheid tussen deze beide funkties echter uiterst relevant.

Individualisering binnen de loondervingsfunctie van de sociale zekerheid

Naar mijn stellige overtuiging is volledige individualisering van de loondervingsfunctie vanuit het emancipatiestreven een eerste en meest essentiële eis. Een eis die, gegeven de aard van de loondervingsfunctie, voor de hand ligt en op relatief korte termijn is te realiseren. De meeste loondervingsregelingen gaan overigens reeds in hoofdzaak uit van individuele uitkeringsrechten.

De loondervingsfunctie van de sociale zekerheid is gericht op het opvangen van een inkomensachteruitgang, die het gevolg is van het verlies van arbeid en daarmee van arbeidsinkomen. Kern van het emancipatiestreven is het bieden van gelijke mogelijkheden tot persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing voor mannen en vrouwen. De toegang tot het arbeidsproces en het verkrijgen van een eigen arbeidsinkomen kan die ontplooiingsmogelijkheden voor vrouwen belangrijk vergroten.

In zijn loondervingsfunctie ligt de sociale zekerheid in het verlengde van arbeid, arbeidsinkomen en arbeidsvoorwaarden. Voor werkenden geldt de 'zekerheid' dat bij het wegvallen van arbeid en arbeidsinkomen een financiële compensatie voor het weggefallen arbeidsinkomen wordt ontvangen. Die financiële compensatie kan naar hoogte en/of duur beperkt zijn. In zijn loondervingsfunctie vormt de sociale zekerheid als het ware de erkenning, en daarmee de wettelijke 'harde kern', van afspraken die werknemers- en werkgeversorganisaties in het arbeidsvoorwaardenoverleg op dat punt toch veelal maken. Het wettelijk kader heeft onder meer tot doel de economisch of maatschappelijk zwakkeren op de arbeidsmarkt te beschermen. Zonder wettelijk kader zou niet iedere werknemer de maatschappelijk gewenste mate van dekking voor het risico van het wegvallen van arbeidsinkomen door onderhandeling kunnen afdwingen. Ook zouden de 'sterkere' categorieën van bedrijven of individuen zich aan de gewenste risikospreiding kunnen onttrekken. Juist ook bij de loondervings-

funktie als wettelijke 'harde kern' van afspraken tussen werkgevers en werknemers in het kader van arbeidsvoorwaarden past volstrekte individualisering. Arbeid, arbeidsinkomen en arbeidsvoorwaarden kunnen immers niet anders dan als individuele rechten worden gezien. Dat houdt ook in gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen binnen de loondervingsfunctie. Die functie kan overigens — zoals gezegd — in de compensatie van het weggefallen arbeidsinkomen naar hoogte en/of duur beperkt zijn. Die beperkingen moeten dan in gelijke mate gelden voor mannen en vrouwen.

Wel, zult u zeggen, prachtig verhaal, maar wat houdt het in de praktijk in? Even denkend vanuit het bestaande stelsel zouden in hoofdzaak op drie punten aanpassingen nodig zijn:

- in de WWV moet aan iedereen, en daarmee ook aan gehuwde vrouwen, een individueel uitkeringsrecht worden toegekend; voor het kostwinnerschap als rechtscheppend beginsel zoals de WWV dat kent, is binnen een geïndividualiseerde loondervingsfunctie van de sociale zekerheid geen plaats;

- de maximering van twee AAW-uitkeringen in een gezin tot 100% van het netto minimumloon in plaats van $2 \times 70\%$ van het netto minimumloon moet worden geschrapt; een dergelijke antikumulatie past niet binnen de geïndividualiseerde loondervingsfunctie van de sociale zekerheid;

- de minimumdagloonbepalingen in WW, WWV en WAO zullen in de huidige vorm niet kunnen worden gehandhaafd; vanuit de loondervingsfunctie is er geen aanleiding minima aan de te ontvangen uitkering te stellen, noch voor mannen noch voor vrouwen; minima zullen ook bij inbouw in loondervingsregelingen moeten worden gesteld vanuit de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid en de daarvoor geldende criteria; ik kom daarop terug.

Nu hoor ik u denken: als het zo essentieel is voor het emancipatiestreven en zozeer inhoudelijk past binnen de loondervingsfunctie van de sociale zekerheid, wanneer voeren we die drie aanpassingen dan door? Ik spreek op door de economische fakulteit georganiseerde studiedagen, dus ik mag ook een prijs noemen: globaal f 0,75 mld op basis van het huidige WWV-bestand en de huidige arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij toenemende arbeidsparticipatie en blijvend tekort aan werkgelegenheid kan dat bedrag dus nog oplopen. Ik mag voor ekonomen eveneens een ruwe indicatie geven van de te maken afweging: een verlaging van alle uitkeringen met 5% met behoud van de minima levert f 0,75 mld op. Zet achter deze nuchtere voor ekonomen interessante cijfers de maatschappelijke gevolgen van een door de politiek te

maken afweging en u en ik begrijpen het probleem.

Mijn voorlopige konklusie: binnen de loondervingsfunctie kan en moet individualisering op korte termijn worden gerealiseerd, echter niet los van een totale stelselherziening. Bij een totale stelselherziening kan immers bewuster worden gekozen, wie de prijs voor individualisering van de loondervingsfunctie moet betalen. Bij zo'n stelselherziening zal stellig ook in beeld komen een geleidelijke verlaging van het uitkeringsniveau in de tijd, afhankelijk van arbeidsverleden en/of leeftijd. Ook in een afgrenzing van de hoogte en/of duur van de loondervingsfunctie naar arbeidsverleden schuilt bij de huidige organisatie van het maatschappelijk proces en het arbeidsproces het gevaar van materiële ongelijkheid. In hoofdzaak door de vrouw verrichte taken bij de opvoeding van kinderen leiden enerzijds tot een breuk in haar 'karrière-' en inkomenslijn, anderzijds tot het feitelijk wegvallen van een aantal jaren 'arbeidsverleden'. Deze ongelijkheid kan worden weggenomen door wijzigingen in taken bij de opvoeding van kinderen en een verbeterde kinderopvang. Zolang dat niet is gerealiseerd zou deze door het maatschappelijk proces opgedrongen feitelijke achterstand voorlopig via een positieve correctie voor de vrouw in de uitkeringsvoorwaarden van de sociale zekerheid in haar loondervingsfunctie kunnen worden gerealiseerd. Een praktische oplossing zou kunnen zijn het meetellen van een genormeerd aantal jaren voor de opvoeding van kinderen bij het berekenen van het arbeidsverleden. Wellicht zou een dergelijke mogelijkheid zelfs blijvend in een nieuw stelsel voor vrouwen en mannen kunnen worden ingebouwd.

Tenslotte nog dit: zowel bij de huidige feitelijke taakverdeling binnen een leefeenheid als bij die in de toekomst zal de participatie van de vrouw in het arbeidsproces met name kunnen toenemen bij meer arbeidsmogelijkheden voor een kortere tijd per week of per dag. De sociale zekerheid zou in haar loondervingsfunctie voor dergelijke arbeidsmogelijkheden in deeltijd geen belemmeringen of ontmoedigingen moeten kennen. Naar strekking is de huidige wetgeving in hoofdlijnen daarop afgestemd. Voortdurend dient echter te worden nagegaan of dat ook in de feitelijke uitwerking volledig het geval is. Ook bij een stelselherziening zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

2 Individualisering binnen de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid

Voor realisering van het uitgangspunt individualisering binnen de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid gelden vooralsnog veel grotere belemmeringen dan bij de loondervingsfunctie.

Voor een goed begrip van mogelijkheden en belemmeringen voor de individualisering van de minimumbehoeftefunctie is het niet onbelangrijk te weten, dat de minimumbehoeftefunctie in feite inspringt in twee situaties:

- bij het ontbreken van voldoende inkomen om te voorzien in individuele behoeften, dat wil zeggen het levensonderhoud van de uitkeringsgerechtigde zelf;
 - bij het ontbreken van voldoende inkomen om te voorzien in de behoeften van een financieel ten laste van de uitkeringsgerechtigde komende partner (en van kinderen bij een-ouder-gezinnen).
- Bij de eerste situatie — minimumbehoefte van de uitkeringsgerechtigde zelf — past inhoudelijk gezien individualisering. De tweede situatie — de financieel ten laste komende partner — staat kontrain op individualisering.

Heel simpel, zult u zeggen. Zorg dat de tweede situatie — de financieel ten laste komende partner — niet meer voorkomt door ook aan die partner een eigen individueel uitkeringsrecht toe te kennen.

De maatschappelijke werkelijkheid ligt vandaag de dag echter wat gekompliceerder. Een eigen uitkeringsrecht veronderstelt immers in ons sociale zekerheidssysteem de mogelijkheid van de uitkeringsgerechtigde om te gaan werken en — om in sociale zekerheidstermen te spreken — de bereidheid om passende arbeid te aanvaarden. De tot nu toe slechts zeer ten dele gerealiseerde arbeidsparticipatie van met name de gehuwde vrouw is stellig — andere inleiders hebben daarop gewezen — mede toe te schrijven aan extra maatschappelijke en praktische belemmeringen voor gehuwde vrouwen om te werken. Die moeten uiteraard worden weggenomen. Daarnaast is er echter ook sprake van traditioneel gewortelde of bewust gemaakte keuzes. Die keuzes zijn — zeker voor de oudere generatie — niet van vandaag op morgen te veranderen, nog los van de praktische belemmeringen daarvoor. Onontkoombaar is daarom vooralsnog om binnen de minimumbehoeftefunctie afzonderlijke voorzieningen te treffen voor een financieel ten laste komende partner. Een ‘toeslag’ op een individuele uitkering ten behoeve van een financieel ten laste komende partner kan op drie manieren worden geregeld:

- in een afzonderlijke ‘toeslagenwet’;

- generaal via de Algemene Bijstandswet;
 - aangehaakt aan zowel de loondervingsregelingen (voorzover uitkeringen op grond van de loondervingsfunctie plaatsvinden) als de Algemene Bijstandswet.
- Of uitbetaling aan de uitkeringsgerechtigde of rechtstreeks aan de financieel ten laste komende partner moet plaatsvinden, kan daarbij afzonderlijk worden beslist.

De Emancipatieraad pleit in zijn *Advies gelijke behandeling in de sociale zekerheid* van juli 1982 voor de eerstgenoemde oplossing: een afzonderlijke 'toeslagenwet'. De Emancipatieraad haakt daarmee in op een eerder in juni 1981 in een studie van Man Vrouw Maatschappij gelanceerde gedachte. De Emancipatieraad duidt het karakter van de toeslag als volgt aan: "Het recht op deze toeslag zal naar de opvatting van de Emancipatieraad ontstaan als de uitkering van de man/echtgenoot beneden het minimum-uitkeringsniveau dreigt te geraken, en als de echtgenote weinig of geen inkomen heeft. Het recht op deze toeslag of 'verhoging' zal in een afzonderlijke overgangswet worden vastgelegd, waarin tevens de geleidelijke slechting van de toeslag wordt verzekerd."

Ik onderschrijf die gedachte onverkort. De toeslag is immers bedoeld om recht te doen aan de thans geldende maatschappelijke werkelijkheid van de niet volledige arbeidsparticipatie van met name de gehuwde vrouw. Naarmate die arbeidsparticipatie, of althans de maatschappelijke en feitelijke mogelijkheden daartoe, toenemen, kan het systeem van toeslagen verdwijnen. Ik kan dan ook niet op voorhand meevoelen met degenen die menen dat een systeem van toeslagen voor een financieel ten laste komende partner — en daarmee van een niet geïndividualiseerd element in de sociale zekerheid — blijvend in een nieuw sociale zekerheidsstelsel moet worden gehandhaafd. Zo gauw maatschappelijke en feitelijke belemmeringen tot arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw zijn weggenomen, wordt het niet werken door vrouwen (of mannen) een bewuste en volledig vrije keuze, die partners samen maken. Ik meen ook dat mensen de keuze al dan niet deel te nemen aan het arbeidsproces in vrijheid moeten kunnen maken. De financiële consequenties van die keuze zullen ze echter in hun afweging moeten betrekken. Het gaat mij te ver blijvend de plicht tot aanvaarden van passende arbeid voor de gehuwde vrouw als voorwaarde voor een haar ten goede komende uitkering of toeslag terzijde te stellen. Daarmee wordt een strikt individuele keuze financieel afgewenteld op de maatschappij. De werkende vrouwen en mannen binnen de maatschappij zullen dan bereid moeten zijn de solidariteit daarvoor op te brengen. In de huidige maatschappelijke verhoudingen is die solidariteit een noodzaak (en

dus individualisering nog niet volledig mogelijk). Ik vraag mij echter af of bij het wegvallen van die noodzaak — door voldoende feitelijke mogelijkheden tot participatie van vrouwen in het arbeidsproces — deze vorm van solidariteit blijvend kan worden gevraagd.

Overigens gaat de suggestie van de Emancipatieraad om niet alleen de intentie tot geleidelijke afbouw van een systeem van toeslagen, maar ook de feitelijke fasering van die afbouw (bijvoorbeeld gekoppeld aan de leeftijd van de vrouw) reeds in de ‘toeslagenwet’ vast te leggen mij te ver. Dat veronderstelt immers een *perfect foresight* in de ontwikkeling van maatschappelijke verhoudingen en feitelijke belemmeringen voor arbeidsparticipatie van vrouwen. De ekonomen in de Emancipatieraad — en zeker de hier aanwezige ekonomen — moeten beter weten. Een periodieke toetsing van de situatie en een daaraan gekoppelde beslissing over verdere afbouw lijkt beter verdigbaar.

Een slotopmerking over toeslagen op minimumniveau ten behoeve van een financieel ten laste komende partner: dergelijke toeslagen leiden onontkoombaar tot onevenwichtigheden in inkomensplaatjes tussen eenverdieners en tweeverdieners. Zijn die toeslagen vooralsnog onontkoombaar, zoals onder andere de Emancipatieraad met pijn in het hart stelt, dan zijn die onevenwichtigheden dat ook. Ik wil dan ook voorlopig geen vergelijkende inkomensplaatjes meer zien, waarbij op de onontkoombaarheid van gekonstateerde onevenwichtigheden niet wordt gewezen!

Ik kom nu toe aan de eerstgenoemde situatie waarin de sociale zekerheid vanuit haar minimumbehoeftefunctie inspringt. Zoals eerder gezegd ligt inhoudelijk gezien individualisering bij het voorzien in uitkeringen gericht op individuele behoeften voor de hand. Het lijkt zelfs haast een tautologie. Toch zijn er problemen. Waar gaat het namelijk om? Het gaat om het geven van uitkeringen aan individuen om te voorzien in hun minimumbehoeften, waarbij de middelen worden opgebracht door de kollektiviteit. In deze zin zitten twee sleutelwoorden die voor de individualisering van de minimumbehoeftefunctie van essentieel belang zijn; die sleutelwoorden zijn:

- minimumbehoeften
- kollektiviteit.

Over het eerste sleutelwoord heb ik ooit eerder gezegd: “Minimumbehoeften zijn — hoe men het ook wendt of keert — niet onafhankelijk van de samenstelling van de leefeenheid.” Ik bedoel daarmee, dat bij gelijke individuele behoeften de kosten om die gelijkelijk te vervullen niet onafhankelijk zijn van de leefeenheid waar men deel van uitmaakt; een uit de belastingtheorie bekend

theorema. De kosten die een leefeenheid van twee individuen maakt zijn bij gelijke vervulling van behoeften minder dan het dubbele van de kosten voor een alleenstaande. De ekonomen hier in de zaal zouden spreken van *economies of scale* binnen het kleinschalige bedrijfje dat een huishouding nu eenmaal vormt. De vraag is nu of men individuele uitkeringsgerechtigden de schaalvoordelen die zij kunnen bereiken door een huishouding van meer personen te vormen, moet 'gunnen' of niet. In de belastingwetenschappen zijn er overtuigde tegenstanders van het hanteren van de 'besparende werking van het huwelijk' als richtsnoer bij het overheidshandelen. Ik meen te weten dat de vorige inleider, professor Zwemmer, daartoe ook behoort. Zij menen dat de overheid zich er niet mee heeft te bemoeien of men door een leefeenheid met anderen te vormen voordeel weet te verkrijgen. Dit voordeel is er een uit vele, waar de overheid zich in haar belastingheffing evenmin naar richt (bijvoorbeeld een handige doe-het-zelver heeft financieel voordeel ten opzichte van iemand met twee linkerhanden).

Het buiten beschouwing laten van de *economies of scale* van een huishouding voor alle overheidsingrijpen zou strikte individualisering van de minimumbehoeftefunctie mogelijk maken. De bezwaren die spreken uit de stelling die mevrouw Bruyn-Hundt poneert in haar inleiding — dat willen vrouwen gedurende het gehele leven zeker zijn van een eigen inkomen uit arbeid of sociale zekerheid van tenminste 70% van het wettelijke minimumloon voor volwassenen zij dan niet moeten trouwen, kinderen krijgen, samenwonen of teveel gezien worden in gezelschap van een lid van het andere geslacht — zouden bovendien worden weggelaten. Ik proef uit die stelling niet alleen de wens tot eigen arbeid en inkomen voor de vrouw, maar ook het verzet tegen het 'achtervolgd worden' van vooral vrouwen met toetsen op samenleven en de daaruit voortvloeiende inkomenskonsekwenties, zonder eigen beslissingsvrijheid daarbij. Die bezwaren zouden verdwijnen. Maar ik blijf zitten met twee problemen.

— Kan tegenover alleenstaanden die een minimumbehoefte-uitkering ontvangen worden gerechtvaardigd, dat degenen die op minimumniveau een leefeenheid vormen als gevolg van *economies of scale* 'bovenminimale' behoeften financieel kunnen vervullen?

— Kan van de kollektiviteit (mijn tweede sleutelwoord) een solidariteit worden gevraagd, die niet alleen voor ieder de vervulling van sociaal-politiek genormeerde minimumbehoeften garandeert, maar voor leefeenheden als gevolg van *economies of scale* een bovenminimaal niveau mogelijk maakt?

De rechtvaardiging tegenover alleenstaanden vraagt een waardeoordeel dat ik me niet aanmatig. Bij de kollektief te vragen

solidariteit een enkele kanttekening.

Individualisering van de minimumbehoeftefunctie — uitgaande van voor ieder individueel geldende uitkeringen tot 70% van het netto minimumloon — zou miljarden guldens vragen. Niet alleen zou de huidige gezinsbijstand van 100% moeten worden omgezet in $2 \times 70\%$, vooral ook zou een geweldige instroom van nu niet bijstands-gerechtigden optreden. In feite wordt een aanzet gegeven tot een individueel basisinkomen op een ongekend hoog niveau.

Dat bedrag zou van de kollektiviteit worden gevraagd voor extra bovenminimale solidariteit ten behoeve van tweeverdieners.

Daartegenover wordt de solidariteit tegenover eenverdieners bij het geleidelijk afbouwen van een tijdelijke 'toeslagenwet' verminderd.

Ik matig mij wederom geen waardeoordeel aan over de gewenste prioriteiten. Wel nog een simpele vraag, zonder commentaar mijnerzijds: hoe aan te kijken tegen een situatie, waarin een werkende minimumloner met een uit vrije keuze niet werkende partner en enkele kinderen rond moet komen van het minimumloon, en daarnaast een situatie, waarin twee langdurig werkloze partners samen blijvend $2 \times 70\% = 140\%$ van het netto minimumloon ter beschikking hebben? Die werkende minimumloner moet bovendien die $2 \times 70\%$ uitkering mede via belasting- of premieheffing opbrengen.

Als ik het bij deze schets van problemen zou laten, zou u mij terecht kunnen verwijten, slechts een vrij troosteloos beeld te hebben geschetst ten aanzien van de individualisering van de minimumbehoeftefunctie bij het ontbreken van voldoende inkomen om in minimumbehoeften van de uitkeringsgerechtigde zelf te voorzien. Zelfs zou u mij kunnen vragen of ik mijn uitspraak, dat individualisering uitgangspunt behoort te zijn voor de sociale zekerheid, ten aanzien van dit deel van de minimumbehoeftefunctie wel handhaaf.

Mijn antwoord blijft 'ja', maar ik zeg daarbij dat volledige realisering van dat uitgangspunt mij niet van vandaag op morgen haalbaar voorkomt. Het zal moeten gaan langs de weg van de kleine stappen in de pas met maatschappelijke ontwikkelingen en financiële mogelijkheden. Ik noem enkele alternatieven.

De meest direkt hanteerbare suggestie lijkt mij om — in aansluiting op een strikt individuele loondervingsregeling, die qua duur beperkt is — een eveneens vooralsnog qua duur beperkte individuele tussenfase in de minimumbehoeftefunctie in te bouwen.

Gedurende die tussenfase zou iemand, voor wie het uitkeringsrecht op basis van de loondervingsfunctie van de sociale zekerheid is verstreken, nog een zekere tijd op basis van de minimumbehoeftefunctie een strikt individuele uitkering op minimumniveau kunnen

krijgen. Toetsing op inkomen van een eventuele partner zou gedurende die tussenfase achterwege moeten blijven; wel zou het uitkeringsrecht gedurende die tussenfase gekoppeld moeten zijn aan de plicht passende arbeid te aanvaarden. Het individuele uitkeringsrecht in de tussenfase zou bij volledige werkweek vooralsnog 50% kunnen bedragen van de sociaal-minimumgarantie voor een leefeenheid. Naarmate de feitelijke participatie van de gehuwde vrouw in het arbeidsproces toeneemt, zullen meer vrouwen dit verlengde individuele uitkeringsrecht genieten. Naarmate de financiële mogelijkheden aanwezig zijn, zou de duur van de tussenfase en de hoogte van de individuele minimumgarantie in die periode ter discussie kunnen staan. Een afbouw van de tijdelijke 'toeslagenwet' en de opbouw van individuele minimumgaranties zouden als het ware spiegelbeeldig tegenover elkaar komen te staan. Datzelfde zal zich immers ook maatschappelijk en financieel voordoen. Naarmate meer gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces deelnemen, zal de behoefte aan toeslagen afnemen en de vanzelfsprekendheid van eigen inkomen voor gehuwde vrouwen toenemen. Die participatie zal bovendien geleidelijk zowel het makro-ekonomisch draagvlak als het draagvlak binnen het budget van de huishouding over mannen en vrouwen verdelen en hopelijk op den duur vergroten.

Een tweede suggestie zou zijn te streven naar een individuele keuzevrijheid ten aanzien van de vraag of men als 'alleengerechtigde' of als partner in een leefeenheid wil worden behandeld. Nu is het zo dat gehuwden automatisch als partners voor de sociale zekerheid in zijn minimumbehoeftefunctie worden aangemerkt, ongehuwden slechts voor zover zij — via niet altijd als prettig ervaren toetsingsprocedures — als ekonomische eenheid worden aangemerkt. Naar mijn mening zou zowel aan gehuwden als ongehuwden een keuzevrijheid ten aanzien van hun ekonomische status moeten worden geboden.

Prof. Zwemmer gaat in zijn inleiding over de individualisering in de inkomstenbelasting in dezelfde richting. Hij werkt die gedachte echter partieel uit, namelijk alleen voor de belastingwetgeving. Dat is ook mogelijk, omdat het belastingstelsel zelf al een aantal plussen en minnen in zich bergt, die bij de beslissing kunnen worden afgewogen. Ik denk dat een dergelijke partiële benadering voor de sociale zekerheid niet mogelijk is. Het zich laten aanmerken als partner in een leefeenheid zou immers, bij een differentiatie van individuele minimumbehoefte-uitkeringen naar al dan niet samenleven, altijd nadelig zijn.

Ik zou ervoor willen pleiten, dat de overheid in heel haar ekonomisch handelen en ekonomische regelgeving aan individuen een generale keuzemogelijkheid biedt ten aanzien van hun status als

alleengerechtigde of partner in een leefeenheid. Een gemaakte keuze zal een individu dan met alle plussen en minnen moeten aanvaarden, zolang de feitelijke leefsituatie niet verandert. Nadeel als partner binnen een leefeenheid ten aanzien van sociale zekerheidsrechten kan dan worden afgewogen tegenover voordelen op bijvoorbeeld fiscaal gebied of op het terrein van pensioenen. Voor- en nadelen als gevolg van overheidshandelen zullen dan wel globaal in evenwicht moeten zijn. Overigens is dit een gedachte die nadere uitwerking en konkretisering behoeft om een volledig inzicht in mogelijkheden en onmogelijkheden ervan te kunnen vaststellen.

Bij deze suggestie zou individualisering de betekenis krijgen van benadrukken van individuele keuzevrijheid ten aanzien van hoe men behandeld wil worden. Een dergelijke individuele keuzevrijheid zal door velen vooralsnog positiever worden beoordeeld dan het alleen en uitsluitend als individu behandeld worden. Sprekend in termen van de Nederlandse Gezinsraad: zowel aan 'samendelers' als aan 'samen zelfstandigen' wordt aldus in het overheidshandelen ruimte geboden.

3 Slotopmerking

Ik heb u in het begin gevraagd met mij mee te denken en als het ware net als bij 'de bank die dat doet' mij enig krediet te geven. Ik hoop dat u met mij en andere voorbereiders van beleid blijft meedenken en ons krediet blijft geven. Alleen dan kan het gebouw, dat ook u wilt bouwen, geleidelijk worden opgetrokken.

Voortdurende tussentijdse afbraak van binnen handbereik liggende resultaten terwille van het 'grote, voorlopig onbereikbare doel' versnelt de bouw zeker niet.

Lenie Kootstra*

Kommentaar op de inleiding van Frans Hol

97

De heer Hol vraagt in zijn slotwoord om "enig krediet" voor de uitwerking die hij geeft aan individualisering in de sociale zekerheid. Zo op het eerste gezicht ziet de bijdrage van de heer

*Fractieassistent Tweede-Kamer-fractie van de PvdA.

Hol er vanuit het gezichtspunt van de individualisering redelijk kredietwaardig uit. U, zeker de ekonomen onder u, zult uiteraard met kredietwaardigheid op het eerste gezicht geen genoegen willen nemen. Om uw oordeel te onderbouwen zal ik, zoals het een kredietverschaffer betaamt, graag de bijdrage van de heer Hol tegen het licht houden.

In het verlengde van de opvatting van de inleider, dat individualisering van de sociale zekerheid nadrukkelijk gewenst is, zal mijn 'kredietwaardigheidstoets' zich toespitsen op de invloed, die het in de inleiding ontwikkelde stelsel heeft op economische zelfstandigheid van vrouwen en mannen.

De meest direkte weg om economische zelfstandigheid van individuen te realiseren is deelname aan betaalde arbeid. Maar ook voor diegenen waarvoor géén betaalde arbeid beschikbaar is en voor diegenen die aan de betaalde arbeid niet deel kunnen nemen is economische zelfstandigheid een groot goed. Waar betaalde arbeid niet mogelijk is treedt de sociale zekerheid in de plaats van de primaire inkomensverwerving. De inleider ziet de sociale zekerheid waar het de loondervingsregelingen betreft nadrukkelijk in het verlengde van de betaalde arbeid. Waar het primaire inkomen wegvalt zouden de loondervingsregelingen een zekere tijd in inkomenskontinuiteit moeten voorzien. Een eerder op grond van het arbeidsinkomen gerealiseerde economische zelfstandigheid kan hiermee, zolang de loondervingsuitkering voortduurt, gekontinueerd worden. Dit geldt zeker wanneer er bovendien sprake is van een minimumuitkeringsrecht, dat waarborgt dat met de loondervingsuitkering voorzien kan worden in het levensonderhoud van de uitkeringsgerechtigde zelf.

Voor economische zelfstandigheid is niet alleen de loondervingsuitkering relevant. Zeker in het licht van de huidige structurele werkloosheid verdient ook de inkomenspositie bij langdurige werkloosheid en de positie bij toetreding tot de arbeidsmarkt aandacht. De inleider stelt voor nog enige tijd na het beëindigen van de loondervingsuitkering een individuele minimumuitkering toe te kennen, bij wijze van tussenfase. Dan zou men niet zoals nu na een half jaar of na twee en een half jaar afhankelijk worden van een eventuele partner of van de Algemene Bijstandswet.

Sprekend over stappen op weg naar economische zelfstandigheid is dit zeker een verbetering.

Wie in het beleid de economische zelfstandigheid recht zou willen doen, moet naar mijn oordeel kritisch staan tegenover het tijdelijke karakter van deze tussenfase. Economische zelfstandigheid als criterium houdt in dat ieder aanspraak op een individueel minimum behoort te houden. Wanneer er sprake is van bereidheid

tot deelname aan betaalde arbeid zou — ook al is er weinig perspectief op betaalde arbeid — het recht op onafhankelijkheid gekontinueerd moeten worden.

Wie economische onafhankelijkheid serieus neemt zou een dergelijk individueel minimumuitkeringsrecht óók moeten toepassen bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Wie — eventueel na een zekere wachttijd — geen betaalde arbeid vindt, zou eveneens door middel van de sociale zekerheid economische onafhankelijkheid moeten kunnen realiseren. De aanspraak die schoolverlaters nu na enige tijd hebben op een minimumuitkering zou dan óók op anderen die — al dan niet opnieuw — toetreden tot de arbeidsmarkt betrekking moeten hebben, ongeacht het inkomen van een eventuele partner. Ik leg hierbij nadrukkelijk een relatie tussen de bereidheid tot deelname aan betaalde arbeid en de aanspraak op een dergelijke uitkering.

Wie over bereidheid tot betaalde arbeid spreekt als rechtscheppend beginsel zou wel eens zeer duur uit kunnen zijn, wanneer niet tevens de mogelijkheden tot deelname onder de loep worden genomen. Deze mogelijkheden worden in de eerste plaats bepaald door de beschikbare hoeveelheid arbeid. De prijs van de sociale zekerheid, waar de inleider van spreekt, wordt niet alleen bepaald door de hoogte en duur van de uitkeringen, maar vooral door de *omvang* van de groep uitkeringsgerechtigden en door het beschikbare aantal arbeidsplaatsen. Wanneer er geen aanzienlijke uitbreiding mogelijk blijkt van het aantal arbeidsplaatsen, wanneer herverdeling van arbeid niet op grote schaal plaats zal vinden, zal naar mijn inschatting een individueel minimumuitkeringsrecht dat verder strekt dan een beperkte tussenfase onbetaalbaar geacht worden. De realisering van economische zelfstandigheid is dan ook in hoge mate afhankelijk van de mate waarin herverdeling van arbeid slaagt.

Tegelijkertijd is er tussen het herverdelingsproces en de sociale zekerheid ook een omgekeerde relatie. Ook het herverdelingsproces is afhankelijk van onafhankelijke sociale-zekerheidsrechten.

Herverdeling van arbeid kan alleen slagen wanneer óók banen van een kortere duur dan de volledige werktijd volwaardig verzekerd zijn en wanneer vrouwen en mannen gelijke aanspraken op sociale zekerheid hebben. Terecht wijst de inleider op deze voorwaarden ten aanzien van het sociale-zekerheidsstelsel. De 'vrijwillige' keuze ten aanzien van de arbeidsverdeling in huishoudens wordt immers mede bepaald door de eventuele effecten van dit keuzeproces op aanspraken op sociale zekerheid. Zeker voorlopig is daarom de suggestie van de inleider zinvol om bij de opbouw van sociale-zekerheidsaanspraken rekening te houden met jaren waarin

vrouwen in verband met verzorging van kinderen niet hebben kunnen deelnemen aan betaalde arbeid.

Toen ik de bereidheid tot deelname aan betaalde arbeid ter sprake bracht, kwam ook de mogelijkheid tot deelname aan de orde. Deze mogelijkheid mag niet uitsluitend van de kant van de arbeidsmarkt, en in relatie tot herverdeling van arbeid beoordeeld worden. Voor vrouwen is in praktijk de mogelijkheid tot deelname nog steeds in hoge mate beperkt door de wijze waarop huishoudelijke taken en kinderverzorging georganiseerd zijn in onze samenleving. In de eerste plaats zijn vrouwen voor deze activiteiten verantwoordelijk. Daardoor bestaan feitelijke belemmeringen tot deelname, de beroepskwalifikaties schieten vaak tekort of zijn verouderd. Hier is géén sprake van vrije keuze. Er bestaat in onze samenleving een maatschappelijke taakverdeling die veelal leidt tot economische afhankelijkheid van vrouwen. Deze in feite onvrijwillige afhankelijkheid behoort waar het gaat om garantie van de minimum-bestaanszekerheid in de sociale zekerheid gehonoreerd te worden. Een onmiskenbare maatschappelijke ontwikkeling naar toenemende economische zelfstandigheid mag niet geforceerd worden door géén minimum-bescherming te bieden waar dergelijke afhankelijkheid bestaat. Dit houdt in dat op minimumniveau feitelijke afhankelijkheid beschermd zou moeten worden. Hiertoe zou een toeslag verstrekt kunnen worden in die situatie waarin een individuele uitkering tekort schiet om in het levensonderhoud van een afhankelijke partner te blijven voorzien. Deze toeslag heeft een beschermende functie en staat op zich zelfstandigheid van de economische afhankelijke partner niet in de weg.

De Emancipatieraad overweegt in het advies over de derde EG-richtlijn dergelijke toeslagen direct aan de afhankelijke partner toe te kennen. Ik meen dat dit een vals karakter zal geven aan de toeslag. Er is immers sprake van een toeslag om vooralsnog de bestaande afhankelijkheid te kunnen continueren. De toeslag zou daarom een aanspraak moeten zijn van het huishouden of als toeslag op de loondervingsuitkering verstrekt moeten worden en niet de schijn van gedeeltelijke onafhankelijkheid moeten suggereren. Met de inleider en met de Emancipatieraad ben ik van mening dat deze toeslagen een tijdelijk karakter zouden moeten hebben, waarbij beleidsmatig getoetst zou moeten worden of er nog behoefte aan een dergelijke toeslagstructuur is. Het leeftijds-kriterium, zoals de Emancipatieraad zich dat voorstelt, komt mij daarbij te rigide voor. Met het tot stand brengen van een zelfstandig uitkeringsrecht bij toetreding tot de arbeidsmarkt hoeft immers nog niet voldaan te zijn aan de situatie, dat én bereidheid én mogelijkheid tot deelname aan betaalde arbeid redelijkerwijs verondersteld mag worden van de vrouwen waar het hier om gaat;

aan een toeslagstructuur blijft behoefte zolang niet aan deze voorwaarde is voldaan. Wel is het noodzakelijk dat bij invoering van een toeslagstructuur ten behoeve van afhankelijke partners expliciet geformuleerd wordt welke voorwaarden aan de geleidelijke afbouw van de toeslagen gesteld worden, zodat toetsing van dit proces mogelijk is.

De toenemende wens tot economische zelfstandigheid van mensen is een maatschappelijk proces, dat niet in de eerste plaats door de sociale zekerheid afgedwongen mag worden van de groep die zonder meer als een zeer kwetsbare groep op de arbeidsmarkt kan worden beschouwd: namelijk de vrouwen die deel uitmaken van huishoudens met een minimuminkomen. Deze voorlopige bescherming van feitelijke afhankelijkheid op minimumniveau is de keerzijde van de eerdere opmerking dat de sociale zekerheid continuering van bestaande economische onafhankelijkheid mogelijk moet maken.

Over de toeslagstructuur wil ik nog een opmerking maken. Ik meen, in tegenstelling tot de Emancipatieraad — de inleider heeft hierover geen uitspraak gedaan — dat ook ten behoeve van afhankelijke mannen toeslagen verstrekt moeten kunnen worden op basis van dezelfde tijdelijkheid als eerder is gesteld. Op deze wijze is ook op korte termijn deelname aan betaalde arbeid door vrouwen mogelijk, waarbij de man als afhankelijke partner de zorg voor kinderen op zich neemt.

Een volgend onderwerp waar ik enige kanttekeningen bij wil plaatsen betreft het *individuele minimumuitkeringsniveau*, zoals de inleider dat ter sprake brengt. De inleider merkt op dat minimumbehoeften niet onafhankelijk zijn van de leefsituatie. Deze konstatering leidt tot de konklusie, dat — wil men ieder individu globaal dezelfde minimumwelvaart gunnen — het effect van de ‘economies of scale’ van de leefsituatie in de minimumuitkering tot uitdrukking moet komen. In beginsel kan ik deze opvatting delen.

Het in zekere mate doorberekenen van deze ‘economies of scale’ staat naar mijn oordeel economische zelfstandigheid niet in de weg. Economische zelfstandigheid houdt in dat ieder individu tenminste de eigen kosten van levensonderhoud kan dragen, waaronder, wanneer het gaat om een gedeeld huishouden, tenminste het eigen aandeel in de kosten die gezamenlijk gemaakt worden.

Wel doen zich serieuze problemen voor bij de doorberekening van ‘economies of scale’. Ten eerste betreft dat de afbakening van personen die als alleenstaand beschouwd kunnen worden tegenover deelgenoten van huishoudens waar sprake is van ‘economies of

scale'. De maatstaf die we nu kennen in bijvoorbeeld de AOW — het criterium of men al dan niet gehuwd is — is onvoldoende bruikbaar; het doet in veel gevallen geen recht aan de feitelijke situatie.

De inleider stelt voor dat de overheid een generale keuze-mogelijkheid tussen alleengerechtigden of partners biedt waarbij men zowel de voor- als de nadelen van een keuze voor lief zou moeten nemen. Deze — nog zeer onuitgewerkte — suggestie heeft het voordeel dat er een heldere situatie ontstaat, zonder dat de overheid vergaande bemoeizucht ten toont hoeft te spreiden ten aanzien van de wijze waarop mensen hun leven inrichten. De uitkomst zou dan zijn dat de 'economies of scale' slechts in het uitkeringsniveau tot uitdrukking gebracht zou worden van diegenen die zich als partner willen laten aanmerken. Op zich kan hier een evenwicht bestaan in relatie met bijvoorbeeld fiscale aspecten. Echter óók in fiscaal opzicht zou vaak eerder nádeel dan voordeel verbonden worden aan 'partnership', zeker wanneer er sprake is van inkomensverwerving door elk van de partners. Ook zal geen eenvoudig antwoord mogelijk zijn op de vraag onder welke omstandigheden men terug kan komen op een eerder gemaakte keuze. Kan dat bijvoorbeeld op een moment dat men voor een uitkering in aanmerking komt? Voorts is er de vraag in hoeverre de grote variatie aan leefpatronen voldoende afgedekt zou worden door een tweedeling in partners en alleengerechtigden. Hoe aantrekkelijk deze benadering ook lijkt, vooralsnog zie ik wel grote problemen bij de ontwikkeling van criteria.

Eén ding is wel duidelijk: ook met een dergelijk systeem zal de kollektiviteit soms in méér voorzien dan de sociaal politiek genormeerde minimumbehoeften. Het is de vraag of dat zo erg is. Deze laatste opmerking is niet van belang ontbloot in het licht van een situatie, waarin de sociale uitkeringen en niet in de laatste plaats de minimumuitkeringen onder druk staan. De kosten van de sociale zekerheid tellen zwaar in het huidige sociaal-ekonomische beleid. Daarom is zorgvuldige normering van de aanspraak op minimumuitkeringen op zijn plaats. Niet omdat het erg is wanneer mensen soms gezien hun situatie een relatief gunstig uitkerings-niveau zouden hebben, maar wél omdat het erg is wanneer uitkeringen van anderen zodanig beperkt zouden zijn, dat redelijkerwijs geen ekonomische zelfstandigheid mogelijk is.

Na deze beschouwing lijkt het tijd voor een samenvattend oordeel omtrent de 'kredietwaardigheid' van de inleider.

De structuur van het stelsel zoals die door de inleider is uiteengezet doet, zeker waar het de loondervingsverzekeringen betreft, maar toch ook waar het gaat om individuele minimumgaranties, naar

mijn oordeel voldoende recht aan de ontwikkelingen ten aanzien van economische zelfstandigheid van vrouwen en mannen. Dit in tegenstelling tot het tweetrajektenstelsel, dat eerder op het ministerie werd ontwikkeld. Ik voorzie echter wel dat, tenzij de inspanningen rond herverdeling van arbeid succes zullen hebben, een groeihypotheek nodig is om dit stelsel te kunnen financieren.