

Het basisinkomen in het licht van de huidige sociale-zekerheidsproblemen

Samenvatting

Is het basisinkomen een geldig alternatief voor het sociale-zekerheidsstelsel, met name in de strijd tegen financiële bestaansonzekerheid en armoede? De armoede is een specifiek verschijnsel, gekenmerkt evenzeer door sociaal-culturele als door financiële achterstand. De verbreding van het begrip armoede valt ten nadele uit van de echte armen. De ontoereikendheid van de sociale zekerheid ten aanzien van de armoede is onder andere toe te schrijven aan de te lage bedragen der uitkeringen en een tekort aan selectiviteit.

Als universele voorziening bij uitstek is het basisinkomen te veel gericht op de algemene problematiek der inkomensongelijkheid, te weinig op het specifiek karakter der armoede. Daarom moet de voorkeur gegeven worden aan de uitbouw van gewaarborgde inkomensvoorzieningen binnen de bestaande, gedifferentieerde stelsels van sociale zekerheid.

1. Waaromeen basisinkomen?

Het begrip 'een basisinkomen voor iedereen' is niet eenzinnig; het kan inhoudelijk en vormelijk op zeer verschillende manieren ingevuld worden. De idee vindt trouwens haar oorsprong in onderling zeer verschillende uitgangspunten: de kritiek op de relatieve ondoelmatigheid van de sociale zekerheid, met name ten aanzien van de armoede, het streven naar een gelijke inkomensverdeling, en de loskoppeling van de band tussen arbeidsprestatie en inkomen.¹ Laten wij deze drie uitgangspunten van naderbij bekijken. Volgens de gangbare definitie is het doel van de sociale zekerheid dubbel: het verzekeren, althans in beperkte mate, van het behoud van een verworven levensstandaard, en in elk geval het waarborgen van een minimuminkomen. Dit dubbel doel wordt nagestreefd via een reeks van

H. Deleeck

Doctor in de Rechten en doctor in de Economische Wetenschappen. Gewoon hoogleraar Universiteit Antwerpen en Buitengewoon hoogleraar Katholieke Universiteit Leuven. Directeur Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen). Talrijke publikaties (o.a. *De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie-beleid-onderzoek* (1980), en *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling der sociale overheidsuitgaven in België* (1983)). Buitengewoon hoogleraar in de Cleveringa-Leerstool (Leiden), 1985-1986. Gewezen lid van de Belgische Senaat. Adres: Wouwstraat 122, 2540 Hove (België).

instrumenten van sociale bescherming. Hierin wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen het continentale en het angelsaksische type, de sociale verzekeringen en de demogarantie; zijnde een stelsel van voorzieningen dat verstrekt wordt aan alle burgers op grond van hun burgerschap zonder voorwaarden van bijdragebetaling of van onderzoek naar de bestaansmiddelen, en dat gefinancierd wordt uit de algemene middelen. In de sociale realiteit echter vormt de sociale zekerheid een geïntegreerd systeem, bestaande uit diverse complementaire elementen van sociale bescherming, zodanig dat in feite het verschil tussen de twee genoemde types veel minder groot uitvalt dan men soms voorstelt. De sociale zekerheid omvat immers in beide types: algemene bijstand, als vangnet, met gewaarborgde minimumuitkeringen, algemene (volks-)verzekeringen en beroepscategoriale verzekeringen, vaak met minimum- en maximumuitkeringen, en aanvullende of extra legale regelingen per bedrijfstak of per onderneming. Deze complexiteit van de sociale bescherming is het produkt van het streven naar aanpassing der regelingen zowel aan gedifferentieerde situaties en behoeften, als aan de beperktheid der financiële middelen. Vanuit de geschiedenis leren we dat uniformiteit rationeel aanlokkelijk is, maar vaak ondoelmatig en duur.

Ondanks het zeer groot volume financiële middelen aangewend in de sociale zekerheid, blijft financiële bestaansonzekerheid (in uiterste vorm armoede) bestaan; vandaar dat de verwezenlijking van een gewaarborgd minimuminkomen een opgave blijft die prioriteit verdient. Men kan zulk inkomen waarborgen binnen de thans bestaande structuren, c.q. de reeds bestaande regelingen van minimale inkomenswaarborging (Nederland, België,

Engeland) verbeteren. Een meer radicale stelling wil de bestaande regelingen vervangen door een alternatief: een basisinkomen voor iedereen.

Met dit alternatief wordt de algemene bijstand opgeheven, omdat er geen onderzoek naar het inkomen meer voorzien is; maar ook de sociale zekerheid wordt, geheel of gedeeltelijk, overbodig gemaakt door het vestigen van een radicaal herverdelingssysteem dat aan iedereen een minimaal inkomen waarborgt, los van het zich al dan niet voordoen van een sociaal voorval. Dit laatste is een wezenlijke voorwaarde in het sociale-zekerheidsbegrip, en op dit punt is het begrip basisinkomen dus iets (volkomen) anders. Het basisinkomen is absolute demograntie (het Engelse sociale-zekerheidssysteem is demograntie voor het geval zich een sociaal risico voordoet, zoals kinderlast, ouderdom, werkloosheid, ziekte). Door deze herverdeling worden alle basisbehoeften beantwoord door de gemeenschap, en de armoede (theoretisch althans) afgeschaft.

Een derde inspiratiebron houdt dan weer verband veeleer met verdeling dan met herverdeling, en met een nieuwe, minder dwingende visie op de maatschappelijke ordening van de arbeidsverdeling. Door de ont koppeling van de band tussen arbeid en inkomen (in beperkte of in zeer ruime mate) zou de formele beroepsarbeid geen verplichting meer worden, noch de arbeidsonthouding een verplichting opgelegd aan de uitkeringstrekkers; de informele arbeidskringloop zou hierdoor zijn zin verliezen. Arbeidsduurregelingen (b.v. deeltijdarbeid) alsmede de keuze tussen huishoudelijke arbeid en beroepsarbeid zouden vrijer worden. Ten slotte zou de emancipatie gediend worden door de principiële financiële onafhankelijkheid van elk individu (inzonderheid gehuwde vrouwen en jongeren).

Een eerste omschrijving van de onderscheiden gezichtspunten van waaruit de idee van het basisinkomen benaderd wordt, doet reeds een groot aantal vraagtekens vermoeden. Hierna wordt het basisinkomen uitsluitend behandeld in functie van het sociale zekerheidssysteem dat wil zeggen de maatschappelijke instelling bij uitstek gericht op de verschaffing van financiële bestaanszekerheid. Dit sluit een dubbele waarschuwing in. Vooreerst, deze functie van het basisinkomen moet *in concreto*, niet

in abstracto bekeken worden, rekening houdend zowel met de empirisch vastgestelde gediversifieerde problemen der bestaansonzekerheid, als met de werking der gediversifieerde bestaande instellingen, als met de beschikbare financiële middelen. Verder zou de aldus omschreven functie van het basisinkomen wel eens *in concreto* in conflict kunnen komen met de andere vernoemde functies. Het basisinkomen mag niet alleen behandeld worden alsof een theoretisch model, het moet op zijn concrete implicaties beoordeeld worden.

2. Relatieve ondoelmatigheid van de sociale zekerheid: bestaansonzekerheid en armoede

Ondanks dat 30% van het Bruto Nationaal Produkt besteed wordt aan sociale zekerheid, verkeert een belangrijk deel van de bevolking in financiële bestaansonzekerheid. Ons onderzoek in het Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen), betreffende 1976, 1982 en 1985, toont aan dat ongeveer 23% van de huishoudens een totaal beschikbaar inkomen heeft dat lager ligt dan wat de bevolking zelf voor onderscheiden types van huishoudens als een sociaal levensminimum beschouwt; 7% van de huishoudens leven in kennelijke armoede. Onderzoeken in andere Europese landen leveren gelijkwaardige resultaten op (voor Nederland verwijzen we graag naar het voortreffelijk onderzoek van Wiebrens.²

Belangrijker nog dan de telling is de ontleding van de determinanten. Het blijkt dat deze financiële bestaansonzekerheid niet toevallig gespreid ligt over geheel de bevolking, maar geconcentreerd is bij de ouderen, de langdurig zieken en de langdurig werklozen die over geen ander inkomen beschikken, en in toenemende mate bij de gebroken gezinnen; althans in de mate waarin dezen terzelfdertijd over gans de lijn kenmerken vertonen van een sociaal zwakke positie (lage schoolse vorming, lage beroepsopleiding, geringe beroepskwalificatie, zwakke tewerkstelling, lage sociale afkomst). De moderne armoede en de financiële bestaansonzekerheid lijkt aldus uiteindelijk verbonden te zijn met de bestaande sociale stratificatie.

Het beleid moet voor ogen houden dat de bestaansonzekerheid wordt bepaald door sociale en culturele factoren, en dat onder meer de levenswij-

ze en de beroepsloopbaan meermaals oorzaak zijn van administratieve problemen; dat de hoogte van de uitkeringen te laag is voor personen of gezinnen die niet beschikken over andere inkomensbronnen; en dat het kunnen beschikken over een tweede inkomen (een verschijnsel dat zich algemeen voordoet bij de jonge generatie) een meer effectieve bescherming vormt dan de sociale zekerheid.

Armoede is een evolutief begrip, en er doen zich nieuwe vormen van armoede voor terwijl andere verdwijnen. Een deel van de armoedeproblematiek was (en is) gesitueerd bij bejaarden, een generatie met lage schoolse vorming, zwakke posities op de arbeidsmarkt, minder gunstig arbeidsstatuut. Eén van de goede vruchten van het sociaal beleid (o.a. het zogenaamd volwassen worden van onze pensioenregelingen) is wellicht dat, bij toenemende veroudering van de bevolking, het aandeel van de bejaarden in de groep der armen veeleer schijnt af te nemen dan toe te nemen. Sedert enkele jaren spreekt men over de *nieuwe armoede*. Deze wordt veroorzaakt door de veralgemeende werkloosheid; door de destabilisatie van de traditionele gezinsstructuren (toenemend aantal echtscheidingen, één-oudergezinnen, alleenstaanden) waardoor verhoudingsgewijze ook meer vrouwen dan mannelijke gezinshoofden tot de armoedecategorie gaan behoren; door de veralgemening van het tweeverdienerstype bij de jongeren, waardoor éénverdiener een relatief zwakke positie gaan innemen.³ Deze nieuwe armoede wordt veeleer gekenmerkt door financiële tekorten, en is minder van sociaal-culturele aard.

Bij het gebruik van de term armoede passen enkele waarschuwingen, die trouwens ook verklaren waarom wij, zeker in verband met de werking van het sociale zekerheidssysteem, de term bestaanonzekerheid verkiezen.

Armoede is een gradueel verschijnsel, dat bovendien begripsmatig moeilijk eenzinnig kan bepaald worden. 'De' armen bestaan niet; men zal minstens reeds een verschil moeten aanvaarden tussen financieel bestaanonzekeren, de echte armen en de inframarginalen. Wij willen derhalve waarschuwen voor een 'inflatie' van de armoede, zowel bij de begripsomschrijving als bij de telling. Wij moeten streven naar verfijndere technieken ter bepaling van de armoedegrens.⁴ Vele metingen

(ook deze van onszelf en b.v. die van Van Praag, Kapteyn en Hagenaars) zijn maatschappelijk en politiek ontoereikend omdat ze een te groot aantal armen opleveren. Naast financiële moeten ook kwalitatieve normen (andere welvaartselementen) bij de telling betrokken worden. De inflatie van het aantal armen valt trouwens uit ten nadele van de aandacht voor de echte armen. In de term 'nieuwe armoede' wordt het begrip armoede enigszins in oneigenlijke betekenis gebruikt; dit woordgebruik is wellicht mede ingegeven door de politieke interpretatie van het matigingsbeleid van de laatste jaren.

Alhoewel men, met Townsend, de armoede als een relatief begrip kan omschrijven, en aldus tevens deze armoede kan zien als een onderdeel van de sociale ongelijkheid, toch mag men het enigszins absoluut karakter van de armoede niet uit het oog verliezen.⁵ Armoede en sociale ongelijkheid zijn niet hetzelfde; men mag armoede niet tot sociale ongelijkheid reduceren. Beleidsmatig bekeken zijn het bestrijden van de extreme armoede en het bestrijden van de algemene ongelijkheid twee verschillende, zelfs elkaar bijna uitsluitende doelstellingen. De deprivatie is een specifieke situatie die als zodanig moet onderkend worden; het is niet met de hoogste inkomensposities naar omlaag te halen dat daardoor de laagste zouden opgetild worden (de feiten leren dat men de achteruitgang van de hoogste meestal een relatieve verbetering samen gaat van de middenste, niet zozeer van de laagste inkomenscategorieën). Om politiek dienstig te kunnen zijn moet een wetenschappelijk verantwoord armoedegrens een absolute (niet fysische maar sociale) minimuminkomensnorm kunnen opleveren, die aansluit bij een maatschappelijke consensus, eventueel bij een politieke uitspraak. In de discussie omtrent het basisinkomen dreigen echte armen en anderen op gelijke lijn gesteld te worden, worden armoedebestrijding en gelijkheidsstreven onvoldoende onderscheiden, en gaat het specifieke en gediversifieerde, sociaal-cultureel bepaalde karakter van de armoedeproblematiek verloren in een te algemene behandeling.

3. Relatieve ondoelmatigheid: de instellingen

Tot nu toe onderzochten we de determinanten van

de ondoelmatigheid aan de zijde van de bevolking. Daarnaast rijst de vraag hoe het komt dat de bestaande juridische systemen, ondanks hun nobele principes en complexe regelingen, er niet in slagen effectief een inkomenswaarborg te verwezenlijken? Wij zullen achtereenvolgens de onderscheiden types van systemen bekijken.⁶

De kracht maar tevens de zwakheid van de professionele stelsels van sociale verzekeringen bestaat hierin dat het recht op uitkeringen gebaseerd is op bijdragebetaling, dat wil zeggen op arbeidsprestatie. Daardoor hebben bepaalde personen geen rechten; hebben velen onvolledige (en dus onvoldoende) rechten (behalve in de regimes die steeds een minimum garanderen); en ondervinden precies zwakke sociale categorieën, die vaak een onstabiele beroepsloopbaan hebben, juridische en administratieve moeilijkheden.

De nationaal georganiseerde sociale verzekeringen (volksverzekeringen) vertonen dezelfde lacunes: bepaalde personen voldoen niet aan de gestelde voorwaarden en de uitkeringsbedragen zijn bovendien vaak relatief laag.

De minimumbescherming in demogarantiesystemen voorziet vaak te lage uitkeringen vooral voor personen die geen andere inkomsten hebben of bijzondere gezinslasten te dragen hebben. Het optrekken van de uitkeringsbedragen zou echter leiden tot zeer hoge kosten van zulke universele systemen.

De bijstandssystemen zijn gekenmerkt door hun subsidiaire rol, en door het onderzoek naar de bestaansmiddelen. De jongste jaren zijn deze systemen in de meeste van onze landen geëvolueerd naar een grotere tussenkomst van de centrale overheid in de normering en financiering en naar een vermindering van het discretionaire karakter van de beslissingen tot bijstandsverlening. Deze evolutie heeft geleid tot de instelling van een recht op bijstand, tot het bepalen van nationale uniforme toekenningsnormen en bedragen, met modalisaties of positieve discriminaties ten voordele van bij voorbeeld gehandicapten, alleenstaanden, een-oudergezinnen.

De bijstandssystemen blijven nochtans onvoldoende op twee punten. Door het gebruik van een te lage wettelijke norm (armoedegrens) blijft het uitkeringsniveau te laag of te weinig gedifferentieerd volgens de gezinssituatie. Er blijft overal een

huiver bestaan om de bijstandsuitkeringen hoger te laten zijn dan de uitkeringen in de sociale verzekeringen, of de minimale arbeidsvergoedingen. Verder blijft het gekende verschijnsel van de *non take-up*: personen met recht op bijstand maken, vooral door onwetendheid, geen effectief gebruik van hun rechten. Dit wijst op de noodzaak van sociale dienstverlening en rechtsbijstand als complement van het stelsel der uitkeringen.

Vaak vergeet men het wezenlijk belang van de kinderbijlagen voor de waarborging van een minimuminkomen en voor de strijd tegen de armoede. Voor de laagste inkomenscategorieën betekenen deze uitkeringen immers een netto-verhoging van hun welvaart omdat ze vaak hoger zijn dan de minimale reële kosten van een kind in deze huishoudens.

4. Relatieve ondoelmatigheid: verklaring

Ondanks verschillen in het institutionele type van het sociale-zekerheidssysteem, vertonen de onderscheiden Europese landen een zelfde beeld van relatieve ondoelmatigheid. Hoe kan dit verklaard worden?

Vanuit het beleid worden sociale uitkeringen (behalve de individuele bijstandsregelingen) principieel universeel aangeboden; dat wil zeggen volgens dezelfde regels aan heel de bevolking, ongeacht de sociale posities. Het gebruik dat ervan gemaakt wordt vertrekt evenwel vanuit verschillende sociaal-culturele posities, zodat sommigen gemakkelijker gebruik zullen maken, terwijl anderen hierin zullen worden gehinderd.

Ons sociaal beleid is opgezet en uitgebouwd in functie van het vormingsniveau, de kennis, de aspiraties, het cultuurpatroon en het waardensysteem van de dominante middengroepen van onze samenleving. De sociale zekerheid is afgestemd op de modale werknemer, veeleer van het tertiaire type, en sluit aan bij zijn levensstandaard en levenswijze. Zij drukt zich vaak uit in een taalkundige, juridische en administratieve vorm die beheersbaar is door hogere sociale lagen maar hinderlijk voor lagere. Het bureaucratisch onvermogen van de lagere lagen is niet alleen bepaald door het taalgebruik maar evenzeer door de administratief moeilijker te verwerken onvolkomenheden in hun beroepsloop-

baan en levenswijze. Het is dus een communicatieprobleem (vorm én inhoud) dat aan de basis ligt van de *non take-up*, het verschijnsel dat een aantal rechthebbenden erin feite niet toe komen hun rechten te effectueren.

Aldus zijn we beland bij een kernvraagstuk van het sociaal beleid, namelijk de *spanning tussen selectiviteit en universaliteit*. De universaliteit beoogt de niet-discriminatie tussen individuen, of nog, het wegnemen van het stigmatiserend karakter van een voorziening, door deze toe te kennen op grond van het objectieve feit van een sociaal voorval of risico, en niet op grond van de subjectieve situatie van inkomensontoereikendheid of sociale onbekwaamheid. De universaliteit behoort tot het wezenlijke van de verzorgingsstaat, maar ze heeft blijkbaar tot averechtse resultaten geleid, omdat men aanvankelijk meer oog had voor ongelijke financiële situaties dan voor ongelijke sociaal-culturele situaties. Dertig jaren later is het gewicht van laatstgenoemde duidelijker geworden. Indien men aan de hand van de sociale overheidsuitgaven een grotere gelijkheid zal willen bereiken, dan zal binnen het universeel systeem een veel grotere mate van selectiviteit moeten worden uitgebouwd. Maar zulke herverdelingsoperatie stuit precies tegen de sociale en politieke weerstanden van de middelste en hogere lagen.

Zal het basisinkomen, universele uitkering bij uitstek, kunnen verhelpen aan de ontoereikendheden van de bestaande universele regelingen, zowel aan de zijde van de bevolking als aan de zijde van de instellingen, of zal ze deze veeleer versterken? Dat is de vraag. En dit is inderdaad een scherp af te lijnen vraag. Inderdaad wordt te gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat het sociale-zekerheidssysteem uitgegroeid is tot een verwezenlijking van zeer hoog niveau! Als geheel is het doelmatig, de ondoelmatigheid bevindt zich op welbepaalde plaatsen; dit laatste is de inzet van ons onderzoek, maar mag het eerste niet doen vergeten.

5. Alternatieven traditionele oplossingen

De vorige drie paragrafen leren ons hoe moeilijk het is met algemene regelingen de financiële bestaansonzekerheid en de armoede op te lossen. De armoede heeft betrekking op zeer gediversifieerde

toestanden, wat dus een gediversifieerd systeem van sociale voorzieningen noodzakelijk maakt. Een absoluut universele regeling met uitkeringen op vrij hoog peil zou deze armoede principieel kunnen oplossen. Maar zulke regeling zou zeer duur zijn, en een belangrijke overloop teweeg brengen, dat wil zeggen dat op juridische gronden een groot deel van de middelen zou toevloeien aan gezinnen of individuen die hierop geen aanspraak kunnen maken op grond van economische en sociale doelmatigheidsnormen. Daarom, zowel om uitsluitend de ware armen te bereiken als om de uitkeringsbedragen voldoende hoog te kunnen stellen, is een goede bijstandsregeling nodig, met onderzoek naar de bestaansmiddelen maar niet discretionair. Het verdient ons inziens aanbeveling geen afzonderlijke regeling van gewaarborgde minimuminkomens op te zetten maar de bestaande systemen – die potentieel reeds de elementen voor een praktische oplossing in zich bevatten – verder uit te bouwen zodat ze deze waarborg effectief kunnen waarmaken.

Twee actuele voorstellen voor de uitbouw van een apart systeem (de negatieve inkomstenbelasting en de universele uitkering of het basisinkomen) zijn in onze ogen veeleer abstracte modellen dan werkzame oplossingen.⁷ Deze voorstellen vertegenwoordigen respectievelijk de extreem selectieve of liberale en de extreem universalistische of collectieve modellen ter bestrijding van de armoede.⁸

De voorstellen betreffende de invoering van een (al dan niet gedeeltelijk) *basisinkomen* onderschatten de reeds met de huidige systemen bereikte verwezenlijkingen, en veronachtzamen precies de redenen waarom ook hoogvolmaakte systemen een aantal bestaansonzekerheidssituaties niet kunnen oplossen. De huidige sociale-zekerheidsregelingen zijn veel meer aangepast aan de zeer gediversifieerde toestanden van inkomensderving en sociale voorvallen dan de globaliserende aanpak met basisinkomen kan zijn. De kostprijs van een basisinkomen ligt zeer hoog en veronderstelt een fiscale revolutie (verhoging van de gemiddelde belastingvoet op de primaire inkomens met 20 à 30 procentpunten!).⁹ Van dit volume geldmiddelen zal maar een beperkt gedeelte worden besteed aan de bestaansonzekere categorieën. Niet alleen wordt het pro-

bleem van de inkomenswaarborg voor de laagste sociale categorieën niet opgelost; maar deze dreigen zelfs te verdrinken in een te weinig specifiek op armoede gerichte benadering. Men verliest hierbij uit het oog dat hogere sociaal-culturele lagen uiteindelijk meer baat vinden bij universele voorzieningen dan lagere.

De *negatieve inkomstenbelasting*, anderzijds, is het model van een tot het uiterste doorgedreven selectief systeem. Men wil de sociale uitkeringen toekennen volgens de inkomenshoogte, zodat sommigen meer, anderen minder en de meesten niets zouden ontvangen. Deze uitkeringen worden, aan de hand van een tabel, vastgelegd per individueel geval. Bij de uitvoering rijzen grote principiële en praktische bezwaren. Zulk systeem vereist een zeer uitgebreide administratie. De grondslag (fiscale aangifte) waarop het recht op en de hoogte van de uitkering bepaald moeten worden, is pas achteraf met zekerheid gekend; daarbij is de fiscale aangifte vaak een ondeugdelijke basis, wat een oorzaak van bedrogen ongelijke behandeling zou zijn. Wat haar kostprijs betreft staat de negatieve inkomstenbelasting voor een technisch dilemma. Wanneer men het niveau van het te waarborgen inkomen (breekpunt) hoog stelt, en wanneer men de mate waarin men rekening houdt met het reeds aanwezige inkomen (reductievoet) laag stelt, dan kunnen de uitgaven zeer hoog oplopen, en zal er opnieuw 'overloop' ontstaan naar huishoudens die het strikt genomen niet nodig hebben. In het tegenovergestelde geval dreigt dan weer het aantal gerechtigden zeer beperkt en het peil van de uitkeringen ontoereikend te worden.¹⁰ Ten slotte en niet het minst sluit de berekening van individuele uitkeringen veeleer aan bij de traditie van de bijstand (d.w.z. individueel en restrictief onderzoek van de bestaansmiddelen), en is ze in die zin strijdig met de geest en de traditie van ons sociale-zekerheidssysteem, gegroeid uit sociale verzekeringen. In de praktijk stellen de Europese promotoren van de negatieve inkomstenbelasting meestal voor dit systeem in te voeren samen met de handhaving van een duidelijk afgelijnd en beperkt systeem van sociale verzekeringen.

Nederland en België kennen *regelingen waardoor de minimale inkomenswaarborging in feite* reeds in belangrijke mate verwezenlijkt is. In andere Euro-

pese landen staat men, althans op gebied van uitgewerkte wettelijke regelingen, minder ver. Wel wordt dit punt algemeen beschouwd als een prioriteit in het sociale-zekerheidsbeleid.¹¹ Wij sommen hieronder een aantal principes op die dienstig zouden kunnen zijn.

1. In de verschillende sectoren der sociale verzekeringen moeten minimale uitkeringen worden voorzien die zelfs in geval van onvolledige rechten kunnen worden toegekend, en dit zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen.

2. Als vangnet moeten dezelfde minimumuitkeringen voorzien worden in het systeem van sociale bijstand, hier dan wel met onderzoek van de bestaansmiddelen.

3. Vanuit administratief standpunt moet er een organisatorische band gelegd worden tussen de sociale verzekering en de sociale bijstand teneinde de betrokkene toe te laten zijn rechten op een eenvoudige wijze te doen gelden. Deze overwegingen beogen geenszins de sociale zekerheid terug te dringen tot op het niveau van de bijstand, maar in tegendeel de bijstand gradueel op te tillen tot op het niveau van de sociale zekerheid.

4. De aanpassingen van de hoogte van het gewaarborgde minimuminkomen aan de differentiële behoeften kan op twee wijzen gebeuren. De eerste techniek is de gezinsmodalisatie: er worden verschillende bedragen voorzien afhankelijk van de toestand van een huishouden, met name van het aantal personen ten laste ervan en van het aantal inkomens, met de supplementen voor gehandicapte gezinsleden. De tweede techniek is de categorale modalisatie: aparte stelsels van gewaarborgde minimumuitkeringen voor gepensioneerden, gehandicapten, enzovoort.

5. Tussen de landen van de Europese Gemeenschap bestaan er grote verschillen inzake welvaart en levenswijze. De armoedesituaties zijn zeer uiteenlopend, zoals ook de middelen waarover het beleid voor de strijd tegen de armoede beschikt zeer ongelijk zijn. Het volstaat hier de toestanden in bij voorbeeld Griekenland en Portugal te vergelijken met deze in Nederland en Duitsland. Het is dan ook onmogelijk een zelfde noodzakelijk minimuminkomen op te leggen aan de gehele gemeenschap. Er is trouwens ook geen algemeen aanvaarde methode voor het bepalen van een sociovitale minimumin-

komen (of *poverty line*). Het is zeer wenselijk op het niveau van de Europese Gemeenschap onderzoek te organiseren naar de gemeenschappelijke bepaling van de armoedegrenzen en de meting van het aantal armen. Welke armoedegrens uiteindelijk aangehouden wordt, is en blijft een politieke beslissing. Deze officiële armoedegrens en haar berekeningswijze zou in de wetgeving moeten worden opgenomen, zodat (buiten eenmalige politieke beslissingen) tevens automatische aanpassing van deze norm aan de evolutie van de prijzen en van de welvaart kan worden voorzien.

6. In elk geval moeten de kinderbijslagen, verschillend volgens bepaalde gezinssituaties (o.a. gehandicapte kinderen, alleenstaande ouders) universeel worden gegarandeerd.

7. Gegeven de verschillen in middelen, opvattingen en instituties is het onmogelijk voor de Europese Gemeenschap een gezamenlijke regeling voor een gewaarborgd inkomen tot stand te brengen. Elke lidstaat moet dit doel bereiken op zijn eigen manier. Evenwel moet gestreefd worden naar een gezamenlijke actie en strategie met het oog op een minimale kwalitatieve en institutionele harmonisatie van de gewaarborgde minimuminkomensregelingen. Deze minimale harmonisatie moet zich richten op het principe van waarborging, op gelijkwaardige normen (de bedragen dienen te worden vastgelegd op nationaal niveau) en op de toekenningsvoorwaarden. Sommigen denken bovendien aan een Europees Fonds dat zou tussenkomen ten voordele van lidstaten die het gewaarborgd minimuminkomen wensen in te voeren. Dit fonds zou de uitdrukking zijn van de concrete en effectieve Europese solidariteit in de strijd tegen de armoede.

6. Basisinkomen en ontwikkeling van de sociale zekerheid op langere termijn

Zal een (gedeeltelijk) basisinkomen mettertijd (gedeeltelijk) in de plaats treden van de historisch gegroeide sociale-zekerheidssystemen? Wij beschikken eigenlijk niet over lange-termijnreflecties over de sociale zekerheid. De meest toekomstgerichte studies zien niet verder dan het magische jaar 2000, wat niet zo ver van nu is.¹² Men kan dit wel begrijpen; het kijken in de verdere toekomst is aan zo veel onzekerheden onderhevig dat men er geen

beleidsbesluiten aan kan verbinden. Bovendien kleven de studies in hoge mate aan de huidige problematiek. In deze zin is het onderzoek omtrent het basisinkomen en zijn implicaties een meer autonome reflectie, en dus aanbevelenswaardig. Er bestaat duidelijk in alle landen een streven om, in het raam van de sociale zekerheid, aan iedereen effectief een minimaal inkomen te waarborgen. Het lijkt evenwel weinig waarschijnlijk, en wordt ook nergens politiek verdedigd, dat een uniforme regeling zou worden aanvaard ter vervanging van de huidige gediversifieerde regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen, die, zowel wat uitkeringshoogte als administratie betreft, fijner bij de beschouwde situaties kunnen aansluiten. De sociale partners zullen in elk geval de gediversifieerde regelingen blijven verdedigen.

Er is overal een verzuchting naar vereenvoudiging van de stelsels en van de uitvoering. In de praktijk komt daarvan tot nog toe weinig in huis. De computer zal ons misschien mettertijd tot meer logica dwingen. In elk geval moet de vereenvoudiging vertrekken vanuit de bestaande regelingen; het is te vermijden dat een basisinkomen nog een bijkomende regeling zou worden. De vereenvoudiging moet gezocht worden in de centralisatie van de informatie en de decentralisatie van de beslissingen en de uitvoering.

Van hier tot 2000 zal ongeveer 1% reële groei per jaar noodzakelijk moeten aangewend worden om de toenemende lasten van de veroudering (vooral in de sectoren pensioen en gezondheid) te onderhouden (na 2015 worden die lasten veel zwaarder, maar dat is een te onzekere toekomst om daarop thans beleidsbesluiten te baseren). Dit laat weinig ruimte zowel voor de reële groei der gemiddelde uitkeringen, als voor de reële groei van de inkomens der actieven, om nog van de collectieve sector te zwijgen. Derhalve zal elke sociale-zekerheidsbeleid genoodzaakt zijn kostenbesparend te werken, met prioriteiten en posterioriteiten. Het is zeer de vraag of een basisinkomen voor iedereen zulke prioriteit is; dit zou wel het geval kunnen zijn voor een gewaarborgd minimuminkomen, binnen het bestaande systeem te structureren (m.a.w. niet voor iedereen maar alleen wanneer zich een specifiek sociaal voorval verwezenlijkt).

De demografische evolutie en met name de da-

ling van de nataliteit wordt vergezeld van diepe veranderingen in de gezinsstructuur: een hoger aantal alleenstaanden, meer eenoudergezinnen, gebroken gezinnen en uit de echt gescheidenen, meer niet-traditionele samenlevingsvormen. Hier stelt zich een van de moeilijkste keuzen: moet men de gezinseenheid versterken en de nataliteit bevorderen door het accent te leggen op de aanpassing van de uitkeringen aan de gezinssituatie, waarbij men dan het risico loopt tegen de ideeën- en feitenstroming op te roeien; of moet men daarentegen kiezen voor een individualisering der uitkeringen, met het risico om de gezinseenheid nog meer te verzwakken.

Het gaat ook om een probleem van herverdeling van beschikbare middelen. Gezien de zeer hoge kosten van een geïndividualiseerd systeem moet men erover waken dat zulke individualisering geen ongunstige weerslag heeft op het levensniveau van huishoudens die slechts over één arbeidsinkomen of één sociaal inkomen beschikken. Er bestaat inderdaad een groeiende kloof tussen deze twee types van huishoudens. Het basisinkomen lost alle gestelde vragen op in de zin van individualisatie; het geeft ook een statuut aan de uitsluitend huishoudelijke arbeid verrichtende echtgenoot c.q. aan de eenverdienersgezinnen. Het probleem van de verdeling der beschikbare middelen kan men hierdoor evenwel niet ontwijken.

Het gesprek over het basisinkomen, in relatie tot de sociale zekerheid, komt precies op een moeilijk moment, namelijk wanneer er belangrijke stromingen bestaan enerzijds om de sociale zekerheid in te perken (op stuk van betrokken personen en van verzekerde risico's), anderzijds om de voorhanden zijnde middelen meer doelmatig en doeltreffend aan te wenden. In het huidige Europees gesprek geldt het basisinkomen derhalve niet als alternatief voor een hervorming van de sociale zekerheid. Wel biedt het de gelegenheid om het geheel van de werking van de sociale zekerheid naar de toekomst toe met andere ogen te gaan bekijken, met name met een grotere vrijheid ten aanzien van de historisch gegroeide regelingen en instellingen.

Noten

1. Een overzicht van deze verschillende benaderingswij-

zen vindt men in het bijzonder nummer L'allocation universelle, *La Revue Nouvelle*, 1985, nr. 4.

2. H. Deleecq, J. Berghman, P. van Heddegem en L. Vereycken, *De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie-onderzoek-beleid*, Van Loghum Slaterus, Deventer/Antwerpen 1980, 374 p.; H. Deleecq, J. Berghman en P. Janssens, Sociale zekerheid, inkomensverdeling en doelmatigheid anno 1982, *De Gids op Maatschappelijk Gebied* (1984) 8-9, p. 595-632; J. Berghman, H. Deleecq e.a., *Sociale indicatoren van de Vlaamse gemeenschap*, CBGS-Monografieën, Brussel 1985/2, 183 p. Voor Nederland, zie: C.J. Wiebrens, *Inkomen en rondkomen. De financiële positie van huishoudens in Nederland*, SCP, Den Haag 1981. Enkele recente armoedeonderzoeken: V. George en G. Lawson, *Poverty and inequality in common market countries*, Routledge & Kegan Paul, Londen 1980, 253 p.; R. Hauser, H. Cramer-Schafer en U. Nouvertine, *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, Campus, Frankfurt/New York 1981; J. Denett, E. James, G. Room e.a., *Europe against poverty, the European poverty program 1975-1980*, Bedford Square Press, Londen 1982, 250 p.; G. Sarpellon, *Understanding poverty*, Franco Angeli Editore, Milaan 1984, 355 p.; J. Brown, *Anti-poverty policy in the European Community*, Policy Studies Institute, Londen, april 1984, 271 p.; V. Walker, R. Lawson en P. Townsend, *Responses to poverty: lessons from Europe*, Heinemann Educational Books, Londen 1984, 337 p.; S. Leibfried, F. Tennstedt, *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Suhrkamp, Frankfurt/Main 1985, 475 p.; R. Hauser en B. Engel, *Soziale Sicherung und Einkommensverteilung*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1985, 443 p.

3. Over de problematiek der éénverdieners tegenover tweeverdieners in de inkomensverdeling, zie (voor Nederland) J.G. Odink, Echtparen met dubbele inkomens, *Economisch-Statistische Berichten*, 12-8-1981, p. 774-777; (voor België) B. Cantillon, Tweeverdieners, inkomensverdeling en bestaanszekerheid, *Tijdschrift voor Sociologie*, 1985, Congresnummer (6-7 dec.), p. 87-106.

4. Men onderscheidt hierbij de statistische methode (n % van het nationaal inkomen per hoofd); de objectieve methode (een pakket noodzakelijke bestedingen); de subjectieve methode (inkomensnormen door de bevolking zelf aangebracht); en de wettelijke methode (minimuminkomen zoals voorzien in sommige wettelijke bepalingen). Ter bepaling van een normatief sociaal levensminimuminkomen (armoedegrens) hebben wij in ons onderzoek de zogenaamde subjectieve methode gebruikt. Zij is verwant aan de werkwijze ontwikkeld te Leiden door B. van Praag en H. Kapteyn. Zie o.a. B. van Praag, A. Hagenaars en H. van Weeren, Poverty in Europe, *Review of income and wealth*, 28 sept. 1982, p. 345-359; A.J.M. Hagenaars, *The perception of poverty*, Leiden 1985, 303 p. Voor een kritische vergelijking van beide methoden zie: Het sociaal levensminimum, een vergelijking van twee methodes door P. Janssens en L. Schulpfen, *Tijdschrift voor Sociologie*, 1985, Congresnummer (6-7 dec.), p. 107-131. Over methoden en hun toepassing zie eveneens L. Boer e.a., *Bestaanszekerheid in Nederland. Verslag van een vooronderzoek*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid Ministerie Sociale Zaken, (1985) 7, 170 p.

5. A. Sen, Poor relatively speaking, *Oxford Economic Papers*, 35, 1983, p. 153-169; met wederwoord van Townsend.

6. Voor een uitvoerige analyse zij verwezen naar H. Deleeck en B. Cantillon, Le revenu minimum garanti, te verschijnen in *European Institute Social Security Yearbook 1985* (verslagen van het Colloquium te Nürnberg, oktober 1985), alsmede in *Droit Social*.

7. In Nederland vindt men elementen omtrent de basisinkomensdiscussie onder meer in de WRR-rapporten, *Beleidsgerichte Toekomstverkenning*, Den Haag 1983; *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag 1983; *Waarborgen voor zekerheid*, Den Haag 1985; B. van Dijk, Basisinkomen en arbeidstijdverkorting, *Socialisme en Democratie*, okt. 1983; J. Stroeken, *Basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting*, RU Utrecht, Researchmemorandum 8407, 1984, 20 p.; C.A. de Kam en P.A. de Graaf, Een basisinkomen voor iedereen: de proef op de som, *Economisch-Statistische Berichten*, 24 febr. 1982, p. 200-206. Een algemeen overzicht, met bibliografie, vindt men in het bijzonder nummer van *La Revue Nouvelle*, L'allocation universelle, 1985, nr. 4.

8. Een mooie typologische analyse van het sociale-zekerheidsbeleid na 1975 wordt gegeven in: J. Roebroek, *De politieke toekomst van de sociale zekerheid; politieke eisen en maatschappelijke krachtverhoudingen*, Den Haag 1986, inz. hst. 3.

9. Schattingen van kostprijs voor België: I. Nicaise, Inkomen en arbeid loskoppelen? Het universeel basisinkomen, in: *Met een stempel door het leven*, 1986, HIVA, Leuven, p. 385-400; voor Nederland C.A. de Kam en P.A. de Graaf, reeds vermeld.

10. Berekeningen voor België in A. Vleminckx, De negatieve inkomstenbelasting, in: *Inkomens- en vermogensverdeling*, VWEC, 1979, en A. Vleminckx, Hervorming van de bijstandsector: de negatieve inkomstenbelasting, *Maand-schrift Economie*, jg. 1980, nr. 7-8.

11. R. Hauser, *Mindestleistungen im System der sozialen*

Sicherung der Bundesrepublik Deutschland ausserhalb der Sozialhilfe, Arbeitspapier, nr. 107, Mannheim, april 1983; R. Hauser, *Problems of harmonisation of minimum income regulations among the E.C. member countries*, Working paper nr. 118, Mannheim, aug. 1983; B. Schulte, *L'assistance dans les Etats-membres des Communautés Européennes: les régimes d'assistance en république d'Allemagne, France, Grande-Bretagne et aux Pays-Bas*, München, maart 1983; B. Schulte, Politik der Armut. Internationale Perspektiven, in: S. Leibfried en F. Tennstedt, *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1985, p. 383-423. B. Schulte, Zukunft der Sozialhilfe, in: B. Schulte en P. Trenk-Hinterberger, *Sozialhilfe. Eine Einführung*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1985, p. 491-503.

12. International Labour Organisation, *Into the twenty-first century: The development of social security*, Genève 1984. Een synthese van een internationaal colloquium vindt men in H. Deleeck, De toekomst van het sociale zekerheidsbeleid in Europa, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1986 (nog te verschijnen). Op demografisch gebied moeten vermeld: M. Dethee, Impact van de demografische evolutie op de sociale uitgaven. Nationale en regionale analyse, periode 1980-2000, in *GERV-Berichten* 36 (sept. 1982), p. 133-261; J. Nelissen en A. Vossen, *Demografische ontwikkelingen en het sociale zekerheidssysteem*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Katholieke Hogeschool Tilburg, 1985; S. Feld en R. Lesthaeghe (red.), *Population and societal outlook*, Koning Boudewijnstichting, Brussel 1984, 314 p. Algemene overzichten: H. de Jouvenel e.a., La protection sociale en Europe, *Futurible*, no. 92-93, okt.-nov. 1985, p. 3-168; B. Schulte, Europäische Sozialpolitik – Eine Zwischenbilanz. Anmerkungen zur Diskussion um die Formulierung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik in der EG, *Sozialer Fortschritt*, 35. jrg., 1/2, jan.-febr. 1985, 1-13; OECD, *Social expenditure 1960-1990. Problems of growth and control*. Parijs 1985, 97 p.