

Universalisme en complexiteit

P. den Hoed

Ruim een jaar geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Waarborgen voor zekerheid*. Kernpunt ervan is het voorstel om op lange termijn over te gaan tot de invoering van een door de staat gegarandeerd gedeeltelijk basisinkomen (gbi). Onmiddellijk na publikatie is zoals bekend door een grote meerderheid van commentatoren het onaanvaardbaar over dit voorstel uitgesproken. Kijkt men er nu op terug dan blijkt de publikatie van het rapport te hebben gewerkt als catalysator voor discussies die tot die tijd nog vooral binnenskamers gevoerd werden; in werkgroepen van de politieke partijen (van de grote partijen vooral de PvdA en de VVD), in kringen van de vakbeweging en werkgeversorganisaties, in stafafdelingen van departementen en in de zich uitbreidende groep van wetenschappers op het gebied van de sociale zekerheid. Toen het WRR-rapport eenmaal onderdeel was geworden van een brede maatschappelijke discussie werd op pijnlijke wijze duidelijk dat het voorstel voor een basisinkomen – zelfs in een zeer beperkte vorm van een gedeeltelijk basisinkomen – nauwelijks kon rekenen op een maatschappelijk draagvlak. Het lag toen dan ook voor de hand te verwachten dat we in 1986 niet veel meer over deze discussie zouden horen.

Toch is het debat ook in 1986 niet verstomd. Er zijn verschillende factoren die hiertoe bijdragen. De eerste is dat het idee van basisvoorzieningen zich niet alleen opdringt in de sfeer van de sociale zekerheid, maar ook in die van de onderwijs-, gezondheidszorg-, en volkshuisvestingsvoorzieningen, om nog maar enkele van de gebieden te noemen waar het model van 'basispakketten' naar voren is gebracht. Het is bijna het standaard antwoord op de gelijktijdige noodzaak van bezuiniging en vereenvoudiging. Inzicht in het cumulatieve effect

voor bepaalde bevolkingsgroepen van dit 'basisme' in de sfeer van de voorzieningen is dan ook straks onontkoombaar wil men op deze weg doorgaan. Een tweede factor is de internationale discussie over de voor- en nadelen van een gegarandeerd (gedeeltelijk) basisinkomen. Zo is bij voorbeeld in Groot-Brittannië reeds geruime tijd een publiek debat aan de gang over de verschillende modellen voor een stelsel van gegarandeerde collectieve basisvoorzieningen waarbij de ene oplossing nog ingenuer lijkt dan de andere. Ten derde groeit het besef dat de stelselherzieningen ook in de komende jaren nog wel op de politieke agenda zullen blijven staan en dus ook nog voor vele verrassingen kunnen zorgen. Dit bevordert zeker de roep om meer waarborgen, en dus ook om garanties in de collectieve voorzieningen waarvan ook het WRR-voorstel een illustratie is. In de vierde plaats maakt het idee van een basisinkomen een vast onderdeel uit van het zogeheten staatsdebat waarbij het basisinkomen door de één wordt gezien als vervolmaking van de verzorgingsstaat en door de ander juist als een ontkenning hiervan.

Tegen die achtergrond heeft de redactie van *Beleid en Maatschappij* dan ook enkele auteurs gevraagd om het voorstel voor een gedeeltelijk basisinkomen nader te bezien, zij het los van de dagelijkse actualiteit. De meeste auteurs in dit themanummer gaan dan ook doelbewust voorbij aan de stelselherziening van dit moment. De één plaatst het voorstel voor een (gedeeltelijk) basisinkomen tegen de achtergrond van de oorspronkelijke gedachte achter de sociale zekerheid als bescherming tegen bestaanonzekerheid. Anderen trachten op grond van het idee van een staatsbasisinkomen een toekomstscenario te beschrijven. En weer anderen plaatsen het in de internationale discussie over so-

ciale zekerheid of in die over de toekomst van de arbeidsmarkt.

Tracht men de bijdragen paarsgewijs in te delen, dan kunnen twee paren van artikelen worden onderscheiden. Het eerste paar artikelen bevindt zich op het niveau van het stelsel van sociale zekerheid en beziet de werking hiervan in relatie tot de arbeidsmarkt. Het betreft hier de artikelen van enerzijds Herweijer en anderzijds Dekkers en De Pree. Laatstgenoemden betogen dat de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen een absolute voorwaarde is vanwege de toenemende eisen van flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Hierbinnen kunnen steeds meer twee groepen worden onderscheiden: kern werknemers met een zekere positie en perifere werknemers met een onzekere positie. De laatsten bevinden zich vooral onder de laagstbetaalden en zullen steeds meer buiten het huidige regime van sociale zekerheid vallen. Een gedeeltelijk basisinkomen als universele voorziening is volgens de genoemde auteurs een noodzakelijke aanpassing wil een gedifferentieerde en flexibele arbeidsmarkt met behoud van een sociaal zekerheidsstelsel mogelijk worden. Herweijer daarentegen laat zien dat het WRR-voorstel voor een gedeeltelijk basisinkomen weliswaar bij kan dragen tot een flexibele arbeidsmarkt, maar dat dit juist het minst op gaat voor de groepen die ook nu al een zwakke positie op de arbeidsmarkt innemen. De werking van de armoedeval die ontstaat doordat verdiend loon in mindering wordt gebracht op verkregen uitkeringen wordt voor deze groepen door het voorstel slechts in beperkte mate opgeheven.

Het tweede paar bijdragen verschilt vooral naar de methodologische benadering van het thema. Zo stellen enerzijds Berghman en Roebroek vanuit een historisch-empirische benaderingswijze dat de plannen voor een door de staat gegarandeerd basisinkomen in strijd zijn met de historische en institutionele – corporatieve – grondslagen van het sociale zekerheidsstelsel. Tegen die achtergrond zijn de voorstellen voor een gedeeltelijk basisinkomen, dat door de staat gegarandeerd wordt, om zo te zeggen een omkering van de werkelijkheid waarin de staat slechts daar aanvullend optreedt waar de sociale partners het laten afweten. Pellikaan en Van der Veen nemen juist bewust afstand van hetgeen historisch gegroeid is en vertrekken vanuit een sa-

menstel van theoretische veronderstellingen. Aan de hand hiervan gaan zij na welke voorwaarden in de praktijk moeten zijn vervuld wil het basisinkomen in zijn volledige vorm een haalbaar toekomstscenario zijn. Op grond van hun methode komen ze tot de conclusie dat het volledig basisinkomen op lange termijn tot de politiek-economische mogelijkheden behoort. Hierbij stellen zij evenals Dekkers en De Pree bepaalde eisen aan de politieke besluitvorming.

In alle bijdragen wordt opgemerkt dat de gedachte van het gedeeltelijk basisinkomen aansluit bij recente ontwikkelingen in het sociale zekerheidsstelsel. Dit tendeeft steeds meer in de richting van een universeel minimum stelsel. In zoverre zijn de beginselen van waaruit ook het gedeeltelijk basisinkomen is beargumenteerd, reeds onderdeel van de historische praktijk. Het idee van het basisinkomen – in de vorm van substitutie van de sociale zekerheid – is, zoals Deleeck in zijn openingsartikel stelt, de meest extreme variant van de universaliseringsgedachte waarvan de verzorgingsstaat zelf reeds een uitdrukking is. Deleeck benadert het sociale zekerheidsbeleid vanuit de spanning tussen enerzijds de strijd tegen armoede en bestaansonzekerheid en anderzijds de bevordering van sociale gelijkheid. Geconstateerd kan worden dat toen eenmaal collectieve voorzieningen waren ontstaan om tegemoet te komen aan bestaansonzekerheid, de sociale zekerheid als een stelsel op zich zelf in het tekenis komen te staan van het streven naar sociale gelijkheid. Hierdoor is veel nadruk komen te liggen op universaliteit, uniformiteit en vermijding van discretionaire overheidsbevoegdheden (tegengaan van het handelen naar omstandigheden). Men komt dan voor het probleem te staan dat wil men een universele voorziening maken waarvan ook diegenen moeten profiteren die hier alleen op aangewezen zijn, de regeling te duur wordt. Maar gaat men daarentegen uit van de beschikbare collectieve middelen die gelijkelijk over alle mogelijke gerechtigden worden verdeeld, het bedrag zodanig wordt dat juist degenen die alleen op deze voorzieningen zijn aangewezen niet worden geholpen. In de praktijk lijkt daarom een stelsel te zijn ontstaan dat, zoals Deleeck ook stelt, enerzijds een hoog niveau van sociale zekerheidsuitgaven oplevert, maar dat anderzijds toch nog te lage uitkeringen biedt voor

de individuele burgers die in hun zekerheid van bestaan worden bedreigd. Het is met andere woorden onvoldoende selectief.

Het stelsel is niet alleen universalistisch, maar ook zeer complex. Men kan dit verschijnsel zien als een voorbeeld van een algemener beleidsmechanisme van een staat die, wil deze de collectieve voorzieningen op zich zelf beheersen, streeft naar overzichtelijke en algemeen geldende regelingen waarbij hij ook zo min mogelijk onderscheid hoeft te maken tussen burgers. Om de kosten van deze universele voorzieningen toch weer te drukken en bovendien enigszins tegemoet te komen aan de gedifferentieerde behoeften, wordt gezocht naar algemene uitzonderingsgevallen. Dit leidt telkens tot nieuwe categorieën van uitkeringsgerechtigden zoals 'voordeurdelers', 'echte minima' en meer van dit soort termen met betekenissen die alleen nog van

uit een bestuurlijke wijze van denken te begrijpen zijn. Het overheidsgedrag werkt derhalve niet alleen in de richting van universaliteit, maar ook in die van een geheel eigensoortige differentiatie. Dit mechanisme, dat ook aan de orde zal komen in het aan het eind van 1986 te verschijnen jaarboek van *Beleid en Maatschappij* over de overheidsclassificaties van de maatschappij (*De geconstrueerde samenleving*), werkt reeds geruime tijd. Hierdoor komen voorzieningen enerzijds terecht bij zogeheten minima, die deze niet altijd nodig hebben, terwijl anderzijds een sterke en onverwachte verarming optreedt bij andere groepen. In zijn rapport *Bedreigde zekerheid* heeft de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) nog onlangs gewezen op de ernst van dit probleem van de 'nieuwe armen', die vooral ontstaan door de werking van het huidige sociale zekerheidsstelsel.