

Participatie verzekering en participatie-inkomen

Marie-Pierre Boucher, Isabelle De Greef,
Laurence Jacquet, Yannick Vanderborght
en Philippe Van Parijs

Twee manieren om de actieve welvaartsstaat om te buigen in de zin van de conclusies van het rapport van de Commissie 'Arbeid en niet-arbeid' van de Koning Boudewijnstichting

Inleiding

Van Anthony Giddens tot Ulrich Beck, van minister Aubry tot kanselier Schüssel, staat de actieve welvaartsstaat op de dagorde. Maar waarover gaat het hier werkelijk? Hopelijk toch niet over een bureaucratie die zich met weergalozе ijver activeert rond sociaal 'geassisteerde sukkelaars' die ze nog uitgebreider controleert, die ze nog harder door elkaar schudt dan de welvaartsstaat ooit aandurfde. Of hebben we het veeleer over een Staat waarvan, in zijn beste vormen, de instellingen en het beleid voor iedereen de toegang aanmoedigen tot een bezigheid die het mogelijk maakt nuttig te zijn voor anderen, om zijn of haar mogelijkheden te ontplooien, en de erkenning te krijgen die enkel kan komen van een activiteit die echt op prijs wordt gesteld. In de visie van zijn voorstanders staat een op die manier opgevatte actieve welvaartsstaat lijnrecht tegenover een passieve welvaartsstaat die er zich in essentie mee tevreden zou stellen de mensen die de markt niet spontaan een nuttige bezigheid en een voldoende inkomen heeft toegekend in hun passiviteit te bevestigen.

Maar waaruit bestaat dan precies die activiteit die bij allen zo nodig moet worden aangemoedigd? Meestal kan het alleen gaan over een 'werk', een betrekking met andere woorden, voor een betaalde of zelfstandige werknemer. In de mate dat in de loop van de voorbije decennia, de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt toenam, heeft die opvatting van arbeid, een centrale rol toegewezen gekregen in het bestaan van een steeds groeiende meerderheid van dat deel van de bevolking dat nu juist als 'actief' of 'in de werkende leeftijdsgroep' wordt gekwalificeerd. De zorg om aan iedereen op zijn allerminst de mogelijkheid te bieden om toegang te krijgen tot dergelijke arbeid vormt een centraal ingrediënt van het hele project van de actieve welvaartsstaat.

Nochtans gingen recent, om uiteenlopende redenen, een aantal stemmen op om een al te exclusief focussen op arbeid, die in die zin 'gangbaar' is geworden,

aan te klagen en te eisen dat de notie van activiteit op zich zou worden verruimd. Een van die stemmen manifesteert zich in het rapport 'Travail et non-Travail' (TNT), (Arbeid en Niet-arbeid) dat gepubliceerd werd door de Koning Boude-
wijnstichting.

Voor de auteurs van het rapport moet inderdaad de doelstelling van de welvaartsstaat worden verruimd: het komt er vanaf nu op aan om "aan iedereen de mogelijkheid te bieden actief deel te nemen aan arbeidsactiviteiten zowel als aan niet- arbeidsactiviteiten". Het komt er dus op aan om sociaal nuttige activiteiten te valoriseren, en niet enkel die welke vandaag het voorwerp vormen van een geldelijke vergoeding. Vanuit dat perspectief schetst het rapport een geheel van aanbevelingen die meer concreet vorm geven aan het project van actieve welvaartsstaat in ruimere zin. Boven op een zeker aantal beperkte voorstellen, werpt dit rapport zich expliciet op als de apostel van een 'radicale hervorming', van een 'radicaal verschillend systeem van sociale verzekeringen' (pp. 97, 99).

In die lijn dient ook het diepgaand voorstel gesitueerd voor een systeem van werkloosheidsverzekering dat ongetwijfeld de meest originele aanbeveling van het rapport mag heten. Dit suggereert namelijk om de huidige werkloosheidsverzekering integraal te vervangen door een nieuwe 'participatieverzekering' die de activiteiten, buiten de (gewone) arbeid, van de burgers zou moeten valoriseren.

Hoe kunnen we, als we verder willen gaan dan de letterlijke inhoud van het rapport, deze interessante notie van participatieverzekering best preciseren? Hoe kan het voorstel zo robuust en coherent mogelijk geformuleerd worden? In welke relatie staat het tot een andere aanbeveling die zich in een zeer verwant perspectief inschrijft: de aanbeveling van 'participatie-inkomen' van de Britse econoom Anthony Atkinson? Welke zijn de voor- en nadelen van deze twee pogingen om meer inhoud te geven aan een verruimde opvatting van de actieve welvaartsstaat? Het is op al deze vragen dat dit artikel een antwoord tracht te geven.

I De participatieverzekering

De valstrik van de inactiviteit

Ons systeem van werkloosheidsverzekeringen werd gecreëerd in een context van aanhoudende groei en quasi volledige tewerkstelling; maar het heeft zijn reikwijdte mettertijd diepgaand zien veranderen. De aanhoudende massawerkloosheid heeft ze duur en in belangrijke mate ook inefficiënt gemaakt. Wat haar verzekeringsdimensie aangaat werd ze gaandeweg bijgeschaafd tot ze in de termen van het TNT rapport in feite "een zekere vorm van gegarandeerd inkomen" werd (p. 96). In de val van dit systeem lijken talloze werkloosheidssteuntrekkers definitief van de geregelde, betaalde arbeidsmarkt uitgesloten. Daarenboven merken ze dat omzeggens elke andere activiteit hen dan nog eens verboden wordt, op straffe van sancties die tot de volledige schorsing van al hun uitkeringen kunnen gaan. Het rapport, dat juist de nadruk heeft gelegd op het fundamenteel belang van toegang tot activiteiten, bevestigt vandaar de noodzaak om de hele werkloosheidsverzekering fundamenteel te her-denken. Dat geeft aanleiding tot volgende aanbeveling.

Een verruimde werkloosheidsverzekering

In plaats van de werkloosheidsverzekering zou er een systeem van 'participatieverzekering' komen dat "niet langer zou opgevat zijn als een verzekering tegen het verlies van een betrekking" maar dat "alle vormen van participatie" zou dekken "terwijl de sociale hulp (Bestaansminimum) de non-participatie [zou blijven] dekken" (p. 97). Om recht te hebben op een vorm van vergoeding, zou het niet meer noodzakelijk zijn onvrijwillig werkloos te zijn, maar zou het volstaan een activiteit uit te oefenen die zowel sociaal nuttig, als niet betaald is. Anders gesteld: het individu dat zijn werk is kwijtgeraakt en actief naar ander werk op zoek is, zou blijven genieten van de prestaties die op dit moment voorzien zijn, maar het actief zoeken naar werk zou voortaan slechts één specifieke modaliteit vormen van de participatie die het systeem dat het TNT rapport wil valoriseren, voorstaat. Het presteren van andere, sociaal nuttige activiteiten zou daar een andere modaliteit van uitmaken.

De participatievoorwaarde

De Commissie wil in elk geval niet "een gedetailleerde beschrijving beginnen geven van alle activiteiten die een dergelijk sociaal nut zou kunnen inhouden" (p.97). De definitie van wat nu juist sociaal nuttig is moet "voorwerp zijn van een overleg" en "uitmonden in een brede consensus" (p. 92). Verschillende passages laten evenwel toe te preciseren wat de Commissie dan wel in het achterhoofd heeft als ze het over "sociaal nuttige activiteiten" heeft, die niet onder de sfeer van de betaalde arbeid ressorteren. Zo bevestigt ze bijvoorbeeld dat men twee soorten van 'niet-arbeid' kan onderscheiden. De ene "verwijst naar de individuele niet-arbeidsactiviteiten. Het zijn de activiteiten die in essentie nuttig zijn voor het individu: met name ontspanning, vrijetijdsbesteding, consumptie". De andere soort "verwijst naar de sociale niet-arbeidsactiviteiten. Hun nut kan niet worden teruggebracht tot enkel persoonlijk voordeel, want de samenleving doet er ook haar voordeel bij." (p. 16) Het is enkel deze sociale niet-arbeid of participatie waarop de participatieverzekering, waarvoor in het rapport wordt gepleit, betrekking heeft.

Een ambiguïteit

Deze participatieactiviteiten kunnen in drie categorieën worden ingedeeld: vormingsactiviteiten, familiale activiteiten en vrijwilligersactiviteiten in dienst van de gemeenschap (p. 16). Zoals ze in het rapport wordt geschetst, lijkt de participatieverzekering soms het geheel van deze drie categorieën van sociaal nuttige activiteiten te dekken (pp. 96-99), maar af en toe lijkt ze ook enkel volledig toepasbaar op de derde categorie: "voor de personen die een sociale niet-arbeid uitoefenen door zich te engageren in het kader van een groepering of een vereniging, is het een imperatief dat hen een vergoeding wordt toegekend die expliciet de waarde van deze activiteit erkent" (p. 121). Wat de familiale en vormingsactiviteiten aangaat zou het dan enkel gaan om het bewaren van de sociale rechten op het vlak van pensioenen en ziektezorg bijvoorbeeld. "In de mate dat deze [educatieve en familiale] niet-arbeidsactiviteiten een bepaalde vergoeding opleveren, lijkt het logisch te denken dat deze zou worden betaald door de vorige werkgever of door de werkende zelf zou worden gefinancierd (bijvoorbeeld door een systeem van uitgesteld verlof)" (pp. 120-121).

De ingekorte variant

Het lijkt ons alvast dat deze ingekorte of partiële variant van de participatieverzekering niet de meest coherente, noch de meest belovende is. De verplichting voor de vorige werkgever om in geval van familiale of educatieve activiteiten de participatievergoeding op zich te nemen zou er al snel toe leiden dat de werkgevers aangemoedigd, zo al niet gedwongen worden, hun toevlucht te nemen tot een discriminerende aanwervingpolitiek ten opzichte van personen waar de kans het hoogst is dat ze voor een periode van niet-arbeid van dit type zouden opteren – met name, ongetwijfeld de meerderheid van de vrouwen. Het is precies het perverse effect dat dit type van incentieven veroorzaakt, dat ertoe heeft geleid dat de samenleving de financiering van een betaald moederschapverlof voor haar rekening heeft genomen, waar dit vroeger enkel ten laste van de werkgever kwam. Wat de financiering door de werknemer zelf aangaat: dat zou neerkomen op het financieren van helemaal niets, maar het opleggen van een verplichting tot 'participatie' op het verlof waar een werknemer recht op heeft, maar dat hij/zij niet onmiddellijk wenst op te nemen. Zich beperken tot deze autofinanciering van familiale en educatieve activiteiten zou neerkomen op een stap achteruit, vanuit het standpunt van de promotie voor een dergelijk type van participatie, aan deze zijde van het loopbaanonderbrekingstelsel, wat moeilijk te verzoenen is met de objectieven die dit rapport beweert na te streven.

De radicale variant

We zouden dan kunnen denken aan een gedifferentieerd participatieverzekeringssysteem, dat aan bepaalde types van sociale niet-arbeid een hogere vergoeding zou toekennen dan aan andere en dat ongetwijfeld de variant is waar de auteurs van het rapport zich het liefst achter zouden scharen. Om het contrast tussen de twee benaderingen die deze tekst wil onderzoeken zo duidelijk mogelijk te kunnen aantonen, opteren we hier nochtans liever voor de meest algemene en radicale participatieverzekeringsformule, die, namelijk, welke hetzelfde statuut toewijst aan alle participanten, of hun activiteit nu onder vorming, familie of vrijwilligersschap in het kader van een vereniging ressorteert.

Modulatie van het bedrag

Zoals het actief zoeken naar een betrekking, zou de optie voor een participatieactiviteit in de sfeer van het niet vergoede werk aldus recht geven op een vergoeding van 'participant'. Het verzekeringskarakter van het systeem zou door dit feit nog worden afgezwakt. Toch zou het niet volledig verdwijnen, vanwege het feit dat de grootte van de vergoeding gemoduleerd zou kunnen blijven, in dezelfde (sterk gelimiteerde) mate als de huidige werkloosheidsvergoeding, in functie van de vroeger betaalde bijdragen. In de, volgens ons, meest coherente interpretatie van de participatieverzekering zou de persoon die een betaalde betrekking verliest of vrijwillig verlaat om participant te worden, dus recht hebben op een prestatie waarvan het niveau zou gebonden zijn aan het salaris dat in een werksituatie werd bekomen, alleszins toch in de loop van het eerste jaar, iets minder na dat eerste jaar, en zowel in het ene als in het andere geval binnen de grenzen van een bodem en een plafond die relatief dicht bij elkaar liggen, exact zoals vandaag het geval is met de werkloosheidsvergoedingen. Wat de persoon aangaat die zich, bij het verlaten van de schoolperiode, inschrijft als werkzoe-

kende of ervoor kiest participant te worden: die zou slechts op de minimumvergoeding kunnen aanspraak maken, maar dan wel zonder wachttijd (zie bijlage 1 voor een geïllustreerde becijfering). De vergoeding zou dus gemoduleerd zijn volgens vroeger traject en periode. Anderzijds zou ze dat dan weer niet zijn naar gelang van de familiale situatie, wat de wens vertaalt om "rekening te houden met de individuele situatie van de werknemer, eerder dan met zijn of haar familiale omstandigheden, inbegrepen het afschaffen van de afgeleide rechten, om te kunnen komen tot een gelijkheid op het vlak van fiscaliteit en sociale vergoedingen" (p. 97).

Financiering

De meest coherentste financieringswijze van de participatieverzekering zou erin bestaan conform te blijven met de huidige financieringswijze van de werkloosheidsverzekering, door een beroep te blijven doen op sociale afdrachten op de betaalde arbeid, aangevuld met een beroep op de algemene fiscaliteit (zowel de conventionele als 'alternatieve') om op zijn minst een fractie van de kant van de vergoedingen te financieren die de facto zou functioneren als een gewaarborgd minimuminkomen.

Vermits we mogen veronderstellen dat de auteurs van het TNT rapport niet wensen dat de uitbreiding van de notie van activiteit zou plaatsvinden ten nadele van de laagste inkomens, zullen we ook veronderstellen dat de nettokost van de maatregel, om het even of deze nu de weg van de directe of indirecte fiscaliteit of van de sociale afdrachten gebruikt, in fine zal worden gedragen door inkomens die hoger liggen dan het minimumsalaris.

De voltijdse variant

In haar eenvoudigste versie zou de participatieverzekering er gewoon in bestaan het statuut van de 'voltijds vergoede werkloze' te verruimen naar een statuut van 'voltijds vergoede participant'. Men zou dan van nu af het feit dat men bereid is een voltijdse betaalde betrekking te aanvaarden en een dergelijke betrekking actief te zoeken, gelijkstellen met het feit dat men zich voltijds wijdt aan een vrijwilligersactiviteit in de familiale sfeer of in de verenigingssfeer. Dergelijke formule zou het voordeel van de eenvoud hebben. Ze zou niet verplichten tot een zware berekeningswijze en een delicate controle om het percentage te bepalen van de voltijdsheid waarmee een ouder werkt in het huishouden of een vrijwilliger bij het Rode Kruis. Maar dit voltijds vergoede participantenstatuut zou logischerwijze wel incompatibel zijn met elke vorm of graad van betaalde activiteit, het zij als gesalarieerde of als zelfstandige. Toch zeggen de auteurs van het TNT rapport dat ze met vele anderen de bekommernis delen om een oplossing te vinden voor de 'werkloosheidsvallen', die de genieters van het sociale zekerheidsstelsel zouden ontmoedigen terug in de formele arbeidsmarkt te treden. "Deze verschillende vormen van valstrikken oplossen of minstens neutraliseren vormt een van de centrale richtingen van [hun] denkoefeningen" (p. 49). Wil men aan die zorg tegemoetkomen, dan is het dus van belang dat het voorgestelde stelsel de genieters ervan niet eindeloos vastpint in een 'participatieval'. Nu, verre van de valstrik van de niet-arbeid te verminderen, bestaat de eerste variant van participatieverzekering er in feite in deze te verruimen, precies door het activeren ervan.

De variant met variabele werktijd

Het zal dan zaak zijn een andere interpretatie van de participatieverzekering te onderzoeken die de individuele combinatie zou toelaten van formele arbeid en participatie, en dus het cumuleren van een participatievergoeding voor verminderde tijd met het inkomen van een deeltijdse baan. Een 'participant' die bijvoorbeeld omwille van wat deze beschouwt als zijn of haar engagementen al kind of ouder, niet in staat zou zijn om een betrekking te vinden die meer zou opleveren dan de voltijdse participatievergoeding, zou om die reden niet terecht komen in een situatie waarin hij of zij volledig uitgesloten dient te blijven uit de formele arbeidssfeer. De aldus geopende combinatiemogelijkheid tussen vergoeding en professioneel inkomen kan beschouwd worden als een veralgemening en een welgekomen vereenvoudiging van die welke reeds ontsloten werd door aan onze huidige werkloosheidsvergoeding de inkomensgarantie voor onvrijwillig deeltijds werklozen toe te voegen (zie bijlage 2). Terwijl deze een deeltijds werk behoudt of aanvaardt zou de 'participant' verzekerd blijven van een min of meer aanzienlijk deel van zijn/haar participatievergoeding, in zoverre hij/zij uiteraard de deeltijdse uitoefening van de activiteit die er recht op geeft blijft uitoefenen. In vergelijking met de eerste variant, is de administratieve begeleiding van dit stelsel onvermijdelijk ingewikkelder, want de sfeer van de niet-vergoede nuttige activiteiten leent zich over het algemeen, vanwege de aard ervan, weinig tot een precieze boekhouding van de gepresteerde uren – wat nog delicates, of in het geval van activiteiten als ouder, bijvoorbeeld, zelfs helemaal absurd wordt, dan in het geval van prestaties van een zelfstandige werkende. Om de formule administratief werkbaar te houden, is het vandaar misschien nodig ervan uit te gaan dat de participatieactiviteit voltijds is, behalve indien ze gecombineerd wordt met een professionele activiteit. Gaat het om loonarbeid, dan zou de participatievergoeding worden verminderd pro rata van het percentage van compleet uurrooster dat de betrekking inhoudt. Gaat het om zelfstandige arbeid, dan zou de vergoeding verminderd worden met het percentage van het minimumsalaris waarmee de verworven inkomsten als zelfstandige overeenstemmen. In tegenstelling tot de eerste behoudt deze tweede variant dus het financiële incentief om van participatie of betaald werk over te schakelen vanaf het ogenblik dat het netto uurloon het equivalente uurloon van het participatie-inkomen overstijgt. Ze wordt vergeleken met de eerste, evenals met het status-quo, op basis van gecijferde voorbeelden in Bijlage 1.

II. Het participatie-inkomen

Het participation income van Atkinson

Alvorens de discussie te openen over de waarschijnlijke effecten van de twee varianten van participatieverzekering, is het verhelderend om eerst een ander voorstel te onderzoeken, dat eveneens geïnspireerd werd door de dubbele bezorgdheid die wordt uitgedrukt in het TNT rapport, om de werkloosheidsval te verminderen en de sociaal nuttige activiteiten die niet uit betaalde arbeid voortvloeien te valoriseren. Onder de naam participation income werd dit voorstel, in diverse contexten, gedaan door Anthony Atkinson (1993a, 1993b, 1996, 1997: 145-149), momenteel president van het Nuffield College (Oxford) na eerst pr

fessor in de economische politiek aan de London School of Economics en aan de Universiteit van Cambridge te zijn geweest en die auteur is van opmerkelijke bijdragen tot de economische analyse van de ongelijkheden en de armoede. Al werd het uiteindelijk verworpen, dit voorstel is terdege en ernstig bediscussieerd, met de steun van zijn president (Borrie 1993), in het kader van de befaamde Commission for Social Justice van de Britse arbeiderspartij, waarvan Atkinson lid was (Borrie ed. 1994). Ook buiten Groot-Brittannië heeft het een zekere weerklank gehad (zie bijvoorbeeld: Ayala 1994, Schäfer 1997, Offe 1997, Vandenbroucke 1997, Goodin 2000).

Verwantschap met de inspiratie van het TNT rapport

Volgens Atkinson vertonen de sociale zekerheidsstelsels, zoals die momenteel vigeren in het Verenigd Koninkrijk en elders, drie zeer belangrijke nadelen: (1) ze bestraffen de persoonlijke inspanning van de personen die vandaag uitgesloten zijn van arbeid, vermits het heropnemen van een activiteit in de arbeidsfeer het verlies van de vergoedingen veroorzaakt; (2) de verplichting om zijn behoeftigheid te bewijzen heeft als pervers effect dat velen hun rechten op vergoedingen niet laten gelden; (3) ten slotte: de bedragen die worden toegekend zijn over het algemeen gebonden aan de familiale situatie (Atkinson, 1997 : 127). Deze gebreken worden niet gecompenseerd door het feit dat er hier en daar sociale verzekeringsstelsels bestaan (zoals de werkloosheidsverzekering), al was het maar omdat deze laatste geen betrekking hebben op personen die volledig buiten de formele arbeidssfeer zijn terechtgekomen. Evenals de TNT Commissie betreurt Atkinson (1998: 147) dat de sociale zekerheid die de onvrijwillige werkloosheid dekt, "niet altijd de noden erkent van wie zich buiten de formele economie bevinden, zoals de mensen die zich over van hen afhankelijk verwanten ontfermen" (kinderen, ouderen, zieken...), dat zij "de individuen niet toelaat zich gedurende een betekenisvolle periode in hun leven uit de formele arbeidssfeer terug te trekken, wat het hen mogelijk zou maken om een verschillende levensstijl te ontwikkelen".

Structuur van het stelsel

Om de perverse effecten, veroorzaakt door een bijstandsstelsel dat onderworpen is aan de controle op de inkomsten, teniet te doen, en de grenzen van de verzekeringsstelsels te laten vervagen, stelt Atkinson voor het participatie-inkomen te installeren. Dit participatie-inkomen is een algemeen basisinkomen dat onafhankelijk is van het familiaal statuut en het niveau van de inkomsten, maar er is wel een voorwaarde aan verbonden: participatie, in een ruime zin te begrijpen, die alle betaalde arbeid omvat, maar ook talrijke andere vormen van "sociale bijdrage" (1998: 148). In tegenstelling tot de participatieverzekering wordt het participatie-inkomen dus integraal betaald aan elke persoon die werkt, en niet enkel aan de niet-werkenden (in de 'voltijds werk versie') of in afnemende evenredigheid van hun participatie aan de arbeidssfeer (zoals in de 'variabele werktijd' versie). Ook in tegenstelling tot de participatieverzekering, wil deze geen vervangmiddel zijn voor de werkloosheidsverzekering, waarvan de onvrijwillige werklozen zouden blijven genieten (op een aangepast niveau) boven op hun participatie-inkomen. Daarentegen zouden, zoals voor de participatieverzekeringsvergoedingen het geval is, personen die noch titularis, noch werkzoekende zijn,

er recht op hebben vanwege hun vrijwilligersparticipatie bij sociaal nuttige activiteiten.

De participatievoorwaarde

Wat de exacte contouren van de participatievoorwaarde betreft, is Atkinson nauwelijks minder zuinig met suggesties dan het Arbeid-Niet-Arbeid-(TNT)-rapport. Zijn verschillende formuleringen stellen een lijst van modaliteiten waaraan deze toestand moet voldoen, die, algemeen genomen, neerkomen op de volgende mogelijkheden: (a) werken als werknemer of zelfstandige; (b) niet werken omwille van ziekte, werkongeval of invaliditeit; (c) werkloos zijn maar bereid om een job te aanvaarden; (d) de pensioengerechtigde leeftijd bereikt hebben; (e) een studie of vormingsprogramma volgen; (f) zich bezighouden met de verzorging van kinderen, ouderlingen of zieken; (g) zich inzetten voor erkende vormen van vrijwilligerswerk.

Het participatie-inkomen kan dus gekenmerkt worden als een basisinkomen met een zwakke conditionaliteit, waarop elk individu onverkort recht heeft, waarvan het bedrag voor iedereen gelijk is onafhankelijk van de familiale situatie en de middelen van elkeen, maar dat hierin verschilt van een universele uitkering, dat het onder de personen die de leeftijd hebben en in staat zijn om te werken, gereserveerd wordt voor hen die een arbeid uitoefenen met erkend sociaal nut.

Forfaitair bedrag

Als strikt individuele sokkel van elk ander inkomen, moet het participatie-inkomen worden opgevat op een gevoelig lager niveau dan de huidige werkloosheidsvergoeding voor een gezinshoofd, en dus ook lager dan de ermee corresponderende vergoeding in het hierboven verkende participatieverzekeringsstelsel. Om enig idee ervan te geven, denken we aan een niveau van 250 Euro per persoon en per maand (een beetje minder dan de helft van het bestaansminimum of de minimale werkloosheidsvergoeding voor alleenstaanden).

Vermindering van de andere uitkeringen. Hoe ze te financieren?

In Atkinsons idee, zeker voor een deel door een vermindering van het netto-bedrag van een bepaald aantal andere uitkeringen: de werkloosheidsvergoedingen, de rustpensioenen en de sociale hulp waarvan het bedrag de 250 Euro's overschrijdt voor een alleenstaande of 500 Euro's voor een koppel zouden hen blijven uitbetaald worden onder de huidige voorwaarden, maar dan (netto) verminderd met de 250 of 500 Euro's die het gezin ontvangt als participatie-inkomen. Overigens zouden de familiale uitkeringen en studiebeurzen voor meerderjarige kinderen, evenals de inkomstenbelastingsverlagingen voor meerderjarige kinderen ten laste, in de mate dat hun som dat bedrag nooit overschrijdt, worden afgeschaft en geïntegreerd in het participatie-inkomen.

Fiscale hervorming.

Ten slotte zou het instellen van een participatie-inkomen noodzakelijkerwijs geïntegreerd moeten worden in een grootscheepse hervorming van de personenbelasting (zie Atkinson 1989, 1995). Zo zouden het huwelijksquotiënt en de overdracht van het vrijgestelde bedrag waarvan het voordeel de 250 Euro's slechts

overstijgt voor de welstellendste gezinnen, logischerwijze worden vervangen door een participatie-inkomen dat rechtstreeks aan de echtgenoot-participant wordt uitgekeerd, en niet langer onder de vorm van een belastingverlaging voor de huwelijkspartner. Anderzijds kan het participatie-inkomen dat wordt uitbetaald aan iedere persoon die over een arbeidsinkomen beschikt, geassimileerd worden door een terugbetaalbaar belastingkrediet dat op een handige manier de plaats zou innemen van de belastingvrijstelling op de laagste schijf en van de heffing tegen relatief lage tarieven op de volgende schijven. De microsimulaties van analoge maatregelen in het Belgische geval (Gilain & Van Parijs 1995, Joyeux & Terraz 1998, Joyeux & Meulders 1999) suggereren dat deze aanpassing derwijze zou kunnen afgeregeld worden dat, in het geval van een alleenstaande, de substitutieoperatie neutraal zou uitvallen vanaf het niveau van het gegarandeerd voltijds salaris (het optrekken van de tarieven op de lage schijven zou dan nipt gecompenseerd worden door de instelling van het participatie-inkomen), en tegelijk een verhoging met zich zou meebrengen voor het netto-inkomen van personen die over lagere professionele inkomsten beschikken. Buiten die substituties voor uitkeringen of bestaande fiscale uitgaven, zou er nochtans nood blijven aan een netto financiering (die overeenkomt met een fractie van de bruto-kost) om de situatieverbetering van personen die momenteel genieten van sociale uitkeringen of fiscale uitgaven lager dan 250 Euro, te dekken. Daar het de bedoeling is van Atkinson om te strijden tegen de inactiviteitvalstrik, zonder nochtans ongelijkheid en armoede te verhogen, zullen we veronderstellen dat die financiering zou verzekerd worden via een bescheiden verhoging van de fiscale druk op de hoogste inkomens.

III. Voor- en nadelen van beide voorstellen

Zijn er vanuit het gezichtspunt van de geschetste objectieven van de Commissie en van andere overwegingen waarvoor ze duidelijk niet ongevoelig is, redenen om de weg van de participatieverzekering te verkiezen of die van het participatie-inkomen? Om op die vraag te kunnen antwoorden is het van belang een aantal van de tegenstellingen tussen beide benaderingen te beschouwen.

1. Valorisering van de participatie.

Een eerste belangrijk verschilpunt heeft te maken met het bedrag waarop de participatie recht geeft. Daar het participatie-inkomen niet de bedoeling heeft de plaats in te nemen van de verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid, is het bedrag ervan noodzakelijkerwijze ook lager dan dat van de werkloosheidsvergoeding, die dan weer op haar beurt samensmelt met de participatieverzekeringssuitkering. Daaruit volgt logisch dat de financiële valorisering van de participatie hoger zal liggen met de participatieverzekering, dan wat het geval zou zijn met het participatie-inkomen, en dit des te meer omdat dit zou uitgekeerd worden, zonder onderscheid, aan personen die een erkende vrijwilligersactiviteit uitvoeren en aan wie anderzijds een betaalde activiteit uitoefent (in welk geval ze aan die betaling wordt toegevoegd, ook als ze verder op geen enkele andere manier 'participeren'). Voor zover in de beide gevallen, de participatievoorwaarde op identieke wijze geformuleerd wordt, zou de participatie aan sociale activiteiten dus eerder

worden aangemoedigd door de participatieverzekering (in haar beide varianten) dan door het participatie-inkomen.

2. Controle

De omvang van het bedrag van de vergoeding zelf maakt een aangepast controlesysteem noodzakelijk. Hoe hoger dat bedrag is, hoe noodzakelijker het wordt voor de openbare machten om de aard en het bereik van de activiteiten die er recht op geven te preciseren, en er streng op toe te zien dat die activiteiten dan ook echt uitgeoefend worden. Als men 250 Euro's toekent aan (praktisch) iedereen, werkers en niet-werkenden, dan kan men zich permitteren van wat meer met benaderingen te werken dan als men sommigen tot 1000 Euro geeft voor het uitvoeren van activiteiten die anderen (zo goed en zo kwaad als het gaat) na hun werkuren net zo goed doen, zonder enige vergoeding. Om toegang te krijgen tot de inkomstensokkel van Atkinson zou men tevreden kunnen zijn met veronderstellingen of gemakkelijk te geven bewijzen, zoals het feit minderjarige kinderen te hebben of met bejaarde ouders onder hetzelfde dak te wonen, een inschrijving als student of als werkzoekende, een contract van betaalde arbeid of een bewijs van vrijwilligersactiviteit dat overeenstemt met minstens een kwart van een voltijds engagement, etc. Maar in het geval van een participatieverzekering die een stuk vrijgevinger zou zijn, zijn veeleisender voorwaarden om ze te krijgen en een veel strengere controle vereist, en dit zowel om een gerechtvaardigde wrok tegen te gaan ten opzichte van 'plantrekkers' als om te vermijden dat de rangen van de arbeiders dermate worden uitgedund ten voordele van de 'vrijwilligers'-participanten, dat dit de financiële leefbaarheid van het systeem in het gedrang zou brengen. De verplichting zich aan controleprocedures, tot en met in de eigen woning, te onderwerpen en aan de criteria ervan te voldoen, zou er meer dan een kunnen ontmoedigen om zich te engageren voor het uitoefenen van activiteiten die recht geven op een participatieverzekeringsuitkering. Het feit op zich, dat men een uitkering moet rechtvaardigen die niet zo ver van het netto minimumloon afstaat, zet zo een dynamiek in gang van controle der uurregelingen en van de productiviteit, die ertoe neigt de afstand tussen 'vrijwillige' niet-arbeid en betaald werk te verminderen.

Deze dynamiek zou ook niet helemaal afwezig zijn in het geval van het participatie-inkomen – de inschrijvingsbewijzen voor een studieprogramma of vrijwillige activiteiten voor een kwart tijd, bijvoorbeeld, zouden er niet enkel voor de lol kunnen zijn –, maar ze zou alleszins veel beperkter kunnen blijven.

3. Concurrentievervalsing

Tenzij men het beperkt tot de bevalling (en dan nog!), is het onmogelijk het terrein van de sociaal nuttige vrijwilligersactiviteiten die de participatieverzekering en het participatie-inkomen willen valoriseren en dus subsidiëren, op zo'n manier af te bakenen, dat het geen enkele dienst omvat die niet ooit, ergens, tegen betaling, door werknemers in de publieke of privé-sector verleend wordt. Maar het effect dat de subsidiëring van deze diensten op de markt heeft, is zeer verschillend naargelang het gaat om de participatieverzekering of het participatie-inkomen. Als verenigingen voortaan voor het tuinonderhoud van invaliden of het proper houden van de straten kunnen rekenen op een zwaar gesubsidieerde groep arbeiders via de participatie-uitkeringen, dan kan men zich indenken dat zij

wiens cliënteel of betrekking bedreigd worden door deze invasie, gaan gillen dat dit concurrentievervalsing is.

Het participatie-inkomen is beter tegen deze bezwaren beschermd. Om te beginnen heeft het elke schijn mee van onpartijdigheid, omdat het zonder enig onderscheid even goed wordt uitbetaald aan de werknemers in de privé- als in de openbare sectoren als aan de vrijwilligers – ook al blijven het wel onvermijdelijk de formele werknemers die de subsidiëring van die in de informele sector zullen betalen. Ten tweede functioneert het participatie-inkomen, in tegenstelling tot de participatieverzekering, ook als subsidie voor laag vergoede formele activiteiten (privé zowel als openbare). Ten slotte, is precies omwille van het meer bescheiden niveau van het participatie-inkomen, de reikwijdte van de subsidiëring van vrijwilligersactiviteiten beperkter.

4. individualisering: (a) gezinshoofden en alleenstaanden

De familiale modulering van de werkloosheidsverzekering neemt vandaag twee hoofdvormen aan. In de eerste plaats ontvangt het gezinshoofd meer dan de alleenstaande (een minimum van 30.628 BEF in plaats van 21.918, welke de periode ook weze). Een gelijkaardige modulering is vandaag vereist omwille van het feit dat een gezinshoofd dat zijn baan verliest tegelijk ook de fiscale voordelen verliest die voortvloeien uit de verlagingen en reducties van belastingtarieven op de lagere schijven van het inkomen dat hij voor zichzelf ontving (en via het huwelijksquotiënt en het vrijgestelde overgedragen bedrag) voor zijn 'inactieve' echtgenoot evenals de kinderen te zijnen laste. Het is essentieel dat de werkloosheidsverzekering rekening houdt met deze situatie om te vermijden dat de families wegens het verlies van een betrekking in de armoede terechtkomen. Maar als het participatie-inkomen in de plaats komt van voordelige fiscale maatregelen voor de lage lonen en de ééninkomensgezinnen, dan is dergelijke differentiëring niet langer noodzakelijk. De huidige kloof tussen de uitkering voor het gezinshoofd en de alleenstaande komt inderdaad omzeggens neer op wat de echtgenoot zonder participatie-inkomen zou ontvangen aan participatie-inkomen. Voor zover men mag veronderstellen dat de echtgenoot ten laste van een werkloos gezinshoofd voldoet aan de participatievoorwaarde en dus beschikt over een eigen inkomen, is het niet anders in het geval van een strikt geïndividualiseerde participatieverzekering, behalve dat hier het bedrag van de participatie-uitkering hoger ligt en het supplement voor het gezinshoofd dus nog minder gerechtvaardigd is. Niet alleen zijn zowel de participatieverzekering als het participatie-inkomen strikt individueel, maar ze elimineren een van de twee fundamentele redenen van de huidige niet-individualisering.

5. Individualisering: (b) alleenstaanden en samenwonenden

Hetzelfde gaat niet op voor wat betreft de tweede reden – de schaalbezuinigingen die samenhangen met de grootte van het gezin – die de huidige familiale modulering van de werkloosheidsuitkeringen onderspant: een alleenstaande werkloze ontvangt niet alleen minder dan een werkloos gezinshoofd, hij ontvangt eveneens meer dan een samenwonende werkloze (een minimum van 21.918 BEF in plaats van 17.472, welke ook de periode). In het geval van de participatieverzekering zou het toekennen van een statuut van participant aan het merendeel van de vandaag 'inactieve' volwassenen reeds een aanzienlijke netto-kost met zich

brengen indien men het huidige niveau van de uitkering voor samenwonende zou aanhouden. Als tegelijkertijd dat niveau zou opgetrokken worden tot dat van de alleenstaanden, zou de prijs nog meer stijgen. Het risico zou dan zeer groot zijn dat men niet aan de druk zou kunnen weerstaan om het te verlagen, door de tweede vorm van familiale modulering te behouden, met name door een verlaagd bedrag toe te kennen aan wie door hun gezinssituatie niet zoveel 'nodig' hebben als de anderen. Als men trouwens het aan een alleenstaande werkloze uitgekeerd bedrag niet wil verlagen, dan lijkt dus de inwerkingstelling van een algemene participatieverzekering moeilijk voorstelbaar, die, zoals de Commissie wenst, enkel berust op een "in rekening nemen van de individuele situatie van de werknemer eerder dan van zijn familiale situatie" (p.97). De combinatie van een participatie-inkomen en een aanvullende werkloosheidsuitkering, die allebei strikt individueel zouden zijn, zou een analoog probleem opwerpen, maar slechts gedeeltelijk. Natuurlijk is het zo dat het optrekken van het totaal inkomen van een samenwonende werkloze naar het niveau van dat van een alleenstaande, zonder dat laatste te verlagen, een niet verwaarloosbare netto meerkost met zich zou brengen. Maar die kost zou toch aanzienlijk lager kunnen blijven dan wat hij zou zijn in de participatieverzekering, in de mate dat het hier enkel gaat om de samenwonende werkzoekenden – wat in principe een overgangsstatuut is, en dat daarenboven op een meer realistische manier transitair is door het feit zelve van het verdisconteerde 'détrappage' effect van het participatie-inkomen (zie hieronder) –, en niet gaat om het geheel van de participanten. De druk om de familiale modulering in stand te houden zal dus een stuk lager zijn. We mogen dan ook in de invoering van een individuele inkomenssokkel, zoals het participatie-inkomen, een veelbelovende weg zien om een volledige individualisering van de sociale zekerheid, en dan vooral van de werkloosheidsverzekering, te verwerkelijken; de rest van de sociale bijstand, van haar kant, zou onderworpen blijven aan een controle van de inkomsten, met inbegrip van de familiale dimensie.

6. *Heen-en-weer tussen participatie-inkomen en arbeidsbetrekking*

Omwille van het hoger niveau van de uitkering, zou het overstappen van een toestand van werkende naar een toestand van voltijds of deeltijds participeren, beduidend minder duur gemaakt worden en dus aantrekkelijker voor de werknemer, door de invoering van de participatieverzekering, dan door die van een participatie-inkomen. Toch zou zij of hij onderworpen blijven aan een procedure die gelijkloopt met die welke vandaag de toegang tot de werkloosheidsverzekering regelt. De personen die menen dat ze aan de vereiste voorwaarden voldoen zouden zich moeten richten tot het betrokken 'participatiebureau', met de vereiste bewijzen en het moeten op de hoogte brengen van elke verandering in hun toestand (bijvoorbeeld, wijziging van het uurvolume van de betrekking) die een wijziging van de gestorte uitkering vergt. In het geval van het participatie-inkomen zouden daarentegen dergelijke formaliteiten eerder uitzonderlijk zijn, omwille van het feit dat praktisch allen, werknemers, onvrijwillige werklozen, studenten, vrijwilligers, etc., de uitkeringen zouden krijgen, waarbij alleen de overgang (in de ene of de andere richting) tussen een of ander statuut dat aan de participatievoorwaarde voldoet en dat van volledig niet-participant nog administratieve stappen zou vergen. Er zou bijvoorbeeld, in de hypothese van een participatie-inkomen, geen enkele noodzaak bestaan om de uitkeringsuitbetalers

te informeren over een verandering in het volume van het uurrooster der gepresteerde arbeid.

7. Herverdelende impact op de vrijwilligerswerkers

Zelfs abstractie makend van elke aanpassing van het gedrag, blijft de herverdelende impact van beide voorstellen complex. Wat de impact betreft op de personen die vandaag sociaal nuttig vrijwilligerswerk doen, is het duidelijk dat de participatieverzekering, wegens het feit zelf dat haar niveau in vergelijking hoger is dan de uitkeringen (zelfs de allerzwakste) waarop ze recht geeft, een meer egaliserend effect zou hebben dan het participatie-inkomen; vooral als men van oordeel is dat het geschikte gezichtspunt om ongelijkheden te beoordelen tegelijk strikt individueel en strikt synchroon is. Ze zou zich in feite vertalen in een enorme verhoging van de inkomens in de, individueel arme, categorie die bestaat uit vrouwen (die min of meer tijdelijk) aan de haard blijven, of het nu voltijds dan wel deeltijds weze. Deze bevestiging voor wat de meer egalitaire aard van de participatieverzekering betreft, moet wel enigszins afgezwakt worden als men er de gelijkheid over de ganse levensloop bij beschouwt, omwille van het feit dat de personen die beschikken over hogere arbeidsinkomsten recht hebben, zij het tijdelijk, op een hogere participatieverzekeringsuitkering, terwijl het participatie-inkomen forfaitair is. Het moet eveneens genuanceerd worden, wil men niet volledig de huishoudelijke dimensie van de herverdeling verwaarlozen, alleszins als bewaarheid wordt dat de voltijdse vrijwilligers participanten vooral te vinden zouden zijn onder de echtgenoten van personen die een hoog inkomen genieten. Toch wegen dergelijke nuanceringen ongetwijfeld niet zwaar door, zodra men afstapt van een puur statistische invalshoek en rekening gaat houden met de waarschijnlijke aanpassingen in het gedrag. De oprichting van de participatieverzekering zou, net als de rest van het participatie-inkomen, in feite precies voor gevolg moeten hebben dat personen uit minder welstellende milieus het zich nu ook zouden kunnen veroorloven om erkende participatie in de plaats te stellen van gewone arbeid, in plaats van zich een onmogelijk levensritme te moeten opleggen of verplicht te zijn de weloverwogen keuze voor familiale activiteiten te camoufleren als onvrijwillige werkloosheid.

8. Herverdelende impact op de laagloonwerknemers

Als men de voltijdse participatieverzekeringvariant uitsluit, zijn het nochtans niet enkel de vrijwilligers van wie het inkomen door de beoogde maatregelen wordt beïnvloed, zelfs als abstractie wordt gemaakt van elke gedragsverandering. In de variabele tijdsvariant van de participatieverzekering en in het geval van het participatie-inkomen, genieten deeltijdse werknemers net zo goed van een gedeelte van de uitkering (zie bijlage 2). In het geval van de variabele-tijds participatieverzekering wordt het bedrag gemoduleerd in functie van de eerdere inkomsten en, voor een inkomen uit identieke arbeid, zal een werknemer wiens uursalaris hoger ligt, de neiging hebben een hogere uitkering te krijgen, en dit zowel omdat het percentage van zijn of haar voor vrijwilligersparticipatie beschikbare tijd hoger, ligt als omdat het uitkeringsbedrag gebonden is aan de eerdere inkomsten, die veel kans maken om hoger te liggen. Het participatie-inkomen, daarentegen, is voor iedereen gelijk, en bevoordeelt dus op gelijke wijze twee personen van wie het inkomen uit arbeid identiek is. Daaruit volgt evenwel niet dat het

participatie-inkomen een meer egalitaire impact zou hebben. Het inkomensniveau dat door de participatieverzekering wordt gegarandeerd, ligt immers hoger dan dat van het participatie-inkomen, en het netto voordeel voor personen wier uurloon zwakker is, zou dus daarmee hoger moeten zijn dan met het eerste, c voorwaarde, althans, dat de participatieactiviteiten voor iedereen onbegrenst toegankelijk zouden zijn.

9. *Verhoging van de effectieve marginale belastingstarieven*

In dezelfde hypothese van gemakkelijke toegang voor allen, kan men ervan uitgaan dat de variabele-tijdsparticipatieverzekering het effectieve marginale belastingstarief lineariseert in de inkomensschijf die zich situeert tussen het bedrag van de participatie-uitkering aan 100% en het netto voltijds salaris. Het lineaire tarief dat op deze schijf van toepassing is hangt in positieve zin af van de hoogte van de uitkering (die varieert in functie van het vroegere salaris van de periode en van de familiale omstandigheden) en in negatieve zin van de hoogte van het netto voltijdse salaris van de betrokken persoon (zie bijlage 2). De variabele-tijdsparticipatieverzekering vermijdt op die manier elke werkloosheidsval (uitgebreid naar de participatie), vermits het netto-inkomen meteen stijgt voor elke substitutie van bezoldigde arbeidstijd naar erkende participatietijd. Ze impliceert anderzijds, dat zelfs de personen die over relatief hoge inkomens beschikken, van uitkeringen zouden kunnen genieten op voorwaarde dat ze deeltijds gaan werken. Maar deze hoge deeltijdwerksubsidie op elk inkomensniveau impliceert onvermijdelijk een aanzienlijke verhoging van de marginale belastingstarieven op de middelgrote inkomens (bijlage 2).

Wat het participatie-inkomen aangaat: dit betekent eveneens een impliciete subsidiëring van het deeltijds werk. Maar omwille van zijn meer bescheiden niveau, elimineert het de werkloosheidsval niet. Omdat het daarenboven forfaitair is, bevoordeelt het (netto) evenmin relatief goed betaalde deeltijds loontrekkenden. En om die twee redenen, impliceert het een veel beperktere verhoging van de marginale belastingstarieven (bijlage 2). Uit dat verschil vloeit voort dat het incentief om deeltijds te gaan werken (zelfs voltijds te participeren) gevoelig sterker is met de (variabele-tijds)participatieverzekering dan met het participatie-inkomen, zelfs indien dit verschil kan worden afgezwakt door het verschil in uitkering tussen de eerste en de tweede periode te verdiepen, en/c de eerste periode te definiëren als volgend op een bepaald aantal jaren die aan voltijdse arbeid besteed werden.

10. *De toegang tot de participatieactiviteiten: een Mattheus-effect?*

De gevolgen die respectievelijk aan de twee maatregelen in de vorige secties werden toegeschreven, vooral inzake de effectieve belastingstarieven en inzake de impact op de inkomensherverdeling, berusten op de hypothese dat activiteiten die voldoen aan de participatievoorwaarde (vorming, familiale taken, vrijwilligerswerk), gemakkelijk toegankelijk zijn tot het bedrag van een voltijds betrekking, voor eender wie ze wil uitoefenen. Als dat niet het geval was, zou men niet zo'n nauwe band kunnen postuleren tussen de werktijdverkortingen en de verhoging van de participatievergoeding. Tenzij men zich een openbare sector indenkt die verplicht is een voltijdse participatieactiviteit te bezorgen aan iedereen die er elders geen kan vinden, is deze hypothese echter weinig realistisch.

vooral als de gulheid van het uitkeringsniveau een meer restrictieve interpretatie van de participatievoorwaarde noodzakelijk maakt. (In het verwante 'Burgergeld'-voorstel, dat een als sociaal nuttig erkende burgerlijke arbeid [Bürgerarbeit] vergoedt, voorziet Ulrich Beck (1999) dat de overheden aan iedereen recht op toegang tot een dergelijke halftijdse activiteit garanderen.) De effectieve toegangsmogelijkheid tot de restrictief gedefinieerde participatie dreigt inderdaad sterk verbonden te zijn met een relatief bevoorrechte sociale situatie. Je moet al de middelen hebben om je het hebben van kinderen te kunnen veroorloven of om een bejaard familielid bij jou te nemen. En om gemakkelijk vrijwilligerswerk te vinden en het op een bevredigende manier uit te voeren heb je ook bekwaamheden nodig, een cultureel kapitaal, communicatievaardigheid en moet je in staat zijn tot samenwerken met anderen, allemaal zaken die allesbehalve gelijk verdeeld zijn. Om een 'werkschool' te animeren, bijvoorbeeld, moet je op zijn minst zelf kunnen lezen en schrijven. Voor het overige suggereren de beschikbare gegevens, dat de individuele uitoefening van vrijwilligersactiviteiten sterk samenhangt met de inkomens- en scholingsgraad (zie bijlage 3). In een zuiver statistisch perspectief dreigt de invoering van een participatieverzekering zich dus te vertalen in een 'Mattheus-effect', d.w.z. een omgekeerde herverdeling ("Aan wie heeft, zal nog gegeven worden", zegt Jezus Christus volgens het Mattheus-evangelie), een herverdeling waarvan de voornaamste begunstigden relatief welstellende en goed opgeleide gezinnen zijn, waarvan een of meer leden zich bezighouden met familiale of vrijwilligersactiviteiten. In een dynamisch perspectief en rekening houdend met de aangemoedigde gedragsveranderingen, zou de invoering van de participatieverzekering uiteraard deze verdeling aanmerkelijk moeten wijzigen, precies door het voor minder welstellende gezinnen mogelijk te maken om arbeidsbetrokkeningen te vervangen door participatie; maar hoe strikter de participatievoorwaarde, hoe waarschijnlijker dat het 'Mattheus-effect' aanhoudt.

De tegelijk bescheiden en forfaitaire aard van het participatie-inkomen zou het immuun moeten maken tegen de waarschijnlijkheid van een dergelijk effect. Want de enigen die er in feite van verstoken blijven zouden personen zijn die niet, via een minimale prestatie in de formele of informele sfeer, zouden kunnen voldoen aan de, zeer ruime, participatievoorwaarde die voor een inkomen van dat niveau gerechtvaardigd kan worden.

11. De notie van sociaal nuttige activiteit

In het ene zowel als in het andere perspectief, moeten noodzakelijk één of meerdere criteria gevonden worden, om de activiteiten die recht geven op een uitkering te onderscheiden van die, welke een zuiver privé-bezigheid inhouden. Wat is dat voor iets: een 'sociaal nuttige activiteit'? Welke moeten de 'erkende vormen van vrijwilligerswerk' zijn? Is een niet-arbitraire afpaling wel mogelijk? Zal iemand die zich inzet in een postzegelclub even goed toegang hebben tot de uitkering als iemand die zich engageert in een politieke partij? Is de lange jacht met windhonden even 'sociaal nuttig' als het minivoetbal van jongeren in een volksbuurt, het Vlaams Blok evenwaardig aan de vierdewereldbeweging? Is het genoeg actief lid te zijn van een vereniging opdat de prestaties die men er levert in rekening gebracht zouden worden, of moet men er echte verantwoordelijkheid dragen? Heeft zij die in de algemene opvatting haar vrijwilligersactiviteiten met een groot 'professioneel' geweten uitoefent recht op hetzelfde bedrag als wie er

met de pet naar gooit? Hoe belangrijker het bedrag van de uitkering is (om de niet-arbeid werkelijk te valoriseren), hoe uitgestrekter het veld van de legitieme activiteiten is (op een manier die aan allen een werkelijke toegang tot de 'participatie' kan toelaten) en hoe minder pietluttig de controle is (om te vermijden dat het vrijwilligersschap wordt omgevormd tot bureaucratie en de gezinnen tot werkplaatsen), des te kwetsbaarder het systeem wordt voor de tegenwerping van ongelijkheid, tussen gewetensvolle deelnemers en plantrekkers aan de ene kant, en tussen werknemers en participanten aan de andere kant.

IV. Conclusie

Leveren de participatieverzekering en/of het participatie-inkomen een aantrekkelijke manier om het project van actieve welvaartsstaat te verbreden? Het was niet meteen het doel van deze nota om op die vraag een antwoord te geven, maar om ze te verduidelijken door een kritisch onderzoek van twee systemen, de uitbreiding van de verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid op een manier dat ze de vrijwillige deelname aan sociaal nuttige maar niet vergoede activiteiten dekt, en het toekennen aan elke volwassene van een inkomenssokkel voor zover deze, ofwel een betaalde activiteit, ofwel een onbetaalde sociaal nuttige activiteit uitvoert.

Zowel in het ene geval als in het andere, is het belangrijk de impact van het voorstel te evalueren om er meer over te vertellen wat betreft de aard, de uitgebreidheid en de controlemiddelen van de activiteiten die zouden erkend worden, met name wegens wat eruit voortvloeit inzake het gemak waarmee diverse personen er toegang toe zouden krijgen, en dus tegelijk voor wat betreft de globale kost van de maatregel en zijn herverdelende impact. In het geval van de participatieverzekering is het daarenboven belangrijk duidelijkheid te krijgen over de mate waarin de vergoedingen die ze aanbiedt combineerbaar zijn met deeltijds werk (keuze tussen de voltijdse en variabele tijdse varianten), evenals over de mate waarin het uitkeringsbedrag door eerdere vergoedingen wordt beïnvloed (lengte van de 'eerste periode', ruimte tussen de vergoeding voor de eerste en tweede periode, vereist aantal gewerkte jaren om in aanmerking te komen voor de eerste periode).

De evaluatie van elk van beide maatregelen is hoogst gevoelig voor de specificering van de verschillende parameters evenals de bedragen en de financieringswijze. Maar wat de respectievelijke voordelen van beiden aangaat, komt het volgende contrast naar boven. Omdat ze tegelijkertijd hoger ligt en wordt uitgekeerd aan wie een 'niet-arbeid' kunnen bewijzen, heeft de participatieverzekering als voordeel dat ze een meer afgetekende valorisatie en een erkenning biedt voor de niet-vergoede arbeid. Op voorwaarde dat een 'variabele tijdsvorm' wordt genomen, versterkt ze de werkloosheidsval niet, maar valt deze integendeel aan. Ze wordt evenwel geconfronteerd met een delicate arbitrage tussen een strenge interpretatie van de participatievoorwaarde, die discriminerend dreigt te zijn ten opzicht van de minst begoeden en een omgekeerde herverdeling dreigt te veroorzaken, en een lakse interpretatie die zich dreigt te vertalen in zeer hoge marginale belastingstarieven en het uitlokken van heel wat wrok. Het participatie-inkomen heeft als nadeel dat het een minder hoge en minder klare valorisatie oplevert

van de 'niet-arbeid'. Maar het heeft als duidelijk voordeel beter beschermd te zijn tegen zowel het Mattheus-effect als tegen het risico van een explosie van de marginale belastingstarieven op de middelgrote inkomens, de soepele overstap tussen niet-betaalde participatie en betaalde arbeid te vergemakkelijken, en een sleutelvoorwaarde te bezorgen voor de individualisering van de sociale rechten.

Om de keuze tussen deze twee verruimingswijzen van de actieve welvaartsstaat te oriënteren is het aantonen van deze verschillen een essentiële tussenstap. Maar het is ook belangrijk dat de keuze uiteindelijk niet zo gemaakt wordt, dat de verruiming van de actieve welvaartsstaat of de actieve welvaartsstaat op zich, zelfs in de meest redelijke zin, een doel op zich worden. Tussen deze twee wegen, en voor het overige ook voor elke andere mogelijke optie, kan er maar een keuze gemaakt worden met het oog op een bredere visie van wat een rechtvaardige samenleving is en de meest belovende routes om ons daar morgen heen te leiden, en daarbij te vermijden dat we door stapsgewijze verbeteringen de toestand van wie vandaag meest kwetsbaar is, verslechteren.

Dankbetuigingen

De auteurs danken Anne-Françoise Genel voor nuttige opmerkingen. Deze tekst situeert zich in het algemeen kader van het onderzoek P.A.I. P4/32 'The New Social Question'.

[Bio]

Marie-Pierre Boucher, Isabelle De Greef, Laurent Jacquet, Yannick Vanderborgt en Philippe Van Parijs zijn verbonden aan de: Université Catholique de Louvain.

Philippe Van Parijs promoveerde tot doctor in de sociologie in Leuven en tot doctor in de wijsbegeerte in Oxford. Hij is één van de oprichters van het Basic Income European Network (BIEN) en hij is houder van de Hoover-leerstoel voor Economische en Sociale Ethiek aan de Université Catholique de Louvain.

[Literatuur]

- Anheier, Helmut K. 2000. *The Third Sector and Volunteering: What Are the Issues?*, paper presented at the ILO meeting on "Socio-economic security", 6-8 March 2000, 45p.
- Atkinson, Anthony B. 1993a. *Beveridge, the National Minimum, and its future in a European context* STICERD Working Paper WSP/85, January 1993.
- Atkinson, Anthony B. 1993b. *Participation Income*, Citizen's Income Bulletin 16, 7-11.
- Atkinson, Anthony B. 1996. *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly* (Oxford) 67 (1), January-March 1996, 67-70. [Traduction française: *Le revenu de participation*, La Revue nouvelle 105 (5-6), mai-juin 1997, 126-130.]
- Atkinson, Anthony B. 1998. *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell, 1998.
- Ayala, Luis. 1994. *Los sistemas generales de rendas minimas en Europa: logros, limites y alternativas*, in *Documentacion Social* (Madrid), octubre 1994, 52p.
- Beck, Ulrich. 1999. *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgerschaft*. Frankfurt: Campus, 1999.
- Borrie, Gordon. 1993. *Refreshing Beveridge*, in *The Guardian*, 8 November 1993.
- Borrie, Gordon ed. 1994. *Social Justice, report of the Social Justice Commission*, London: IPPR, 1994.
- Commission Travail et Non-Travail. 2000. *Travail et non-travail. Vers la pleine participation*, Bruxelles De Boeck & Larcier, 139p.
- Gaskin, Katherine and Smith, Justin Davis. 1997. *A New Civil Europe? A Study of the Extent and Role of Volunteering*, London, The National Volunteering Centre.
- Gilain, Bruno & Van Parijs, Philippe. *L'allocation universelle: un scénario de court terme et de son impact distributif*, Revue belge de sécurité sociale, 1er semestre 1996, 5-80.
- Goodin, Robert E. 2000. *Crumbling Pillars: Social Security Futures*, *The Political Quarterly* 71 (2), April-June 2000, 144-150.
- Offe, Claus. 1997. *Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources?*, in *Society Cohesion and the Globalising Economy*, Paris: OECD, 1997, 81-108.
- Schäfer, Emiel. 1997. *Naar een verantwoordelijke samenleving*, *Gesprek met R.W.P.A.M. de Ley, directeur Arbeidszaken bij AKZO Nobel nv.*, Nieuwsbrief Basisinkomen 19, maart 1997, 10-16.
- Terraz, Isabelle & Joyeux, Christophe. 1998. *Un système d'allocation universelle en Belgique?*, *Cahiers économiques de Bruxelles* 160, 353-388.
- Vandenbroucke, Frank. 1997. *A propos de l'instauration pragmatique d'une allocation universelle*, in *Repenser la solidarité*, numéro spécial de La Revue nouvelle 105 (5-6), mai-juin 1997, 161-166.

Basistekst voor de studienamiddag georganiseerd op initiatief van de Koninklijke Boudewijnstichting
Van arbeid naar participatie. Een verruiming van de actieve welvaartsstaat?
Brussel, 19 juni 20

Bijlage 1

De twee varianten van de participatieverzekering

Becijfering ter illustratie

In de veronderstelling dat de bedragen overeenstemmen met die welke vandaag worden toegekend in het kader van de werkloosheidsverzekering, kunnen de twee varianten van participatieverzekering kort worden geïllustreerd als volgt, in het specifieke geval van twee alleenstaande werknemers van 21 jaar en met zes maanden anciënniteit die respectievelijk recht hebben op de minimum en maximum werkloosheidsvergoeding (en dus ook participatievergoeding).

Het bedrag van deze uitkering is afhankelijk van het niveau van het salaris dat de werkloze verdiende tijdens zijn laatste werkperiode, met nochtans een plafond en een bodem die relatief dicht bij elkaar liggen. Vertrekkend van een bruto maandelijks salaris van 58.134 BEF, heeft de werkloze recht op de maximum werkloosheidsvergoeding. Tot een maandelijks nettosalaris van 43.343 BEF heeft hij recht op de minimumuitkering. Het pertinente bruto maandelijks salaris omvat het gedeelte dat gebruikt wordt van de sociale bijdragen en de lasten op fysieke personen evenals de maandelijkse pro rata van de premies die gebonden zijn aan normale arbeidsprestaties (vakantiegeld en eindejaarspremie), met uitsluiting van de salariële verhogingen voor overuren of de tussenkomst van de werkgever in de vervoerskosten bijvoorbeeld. Het maandelijks brutosalaris dat overeenstemt met de bodemuitkering (43.343) is het wettelijk verplicht minimum brutosalaris, (RMMMIG). Ter vergelijking, het effectieve gemiddelde bruto maandsalaris, berekend door het Ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid op basis van de minimum barema's bepaald door de verschillende paritaire comités en gewogen volgens het aantal betrokken arbeiders door elk ervan, bedraagt 47.748 BEF, zonder premies. Als men aan dit bedrag een schatting toevoegt van de premies die voldoen aan de definitie van de RMMMIG, dan komt men tot een bedrag van 56.276, wat dus dicht in de buurt komt van het bruto salaris dat recht geeft op een maximum werkloosheidsuitkering.

We zullen hier de netto maandelijkse inkomens voorstellen, in verschillende activiteitsomstandigheden, van de twee alleenstaanden, Max en Min. In de loop van hun recentste betaalde arbeidsperiode, heeft Max een bruto maandsalaris getrokken van 58.134 BEF (en dus netto 41.034 BEF) en Min een bruto maandsalaris van 43.343 BEF (en dus netto van 32.584 BEF). Zie de tabel op de volgende bladzijde.

Maandelijks netto inkomen bij:	Huidig stelsel	Participatie-verzekering Variant TP	Participatie-verzekering Variant TV
Voltijdse betrekking		Max: 41.034 Min: 32.584	
Voltijds werkzoekende (1e periode)		Max: 34.892 Min: 21.918	
Voltijds werkzoekende (2e periode)		Max: 24.414 Min: 21.918	
Voltijds werkzoekende zonder voordien gewerkt te hebben*	21.334	21.918	
Voltijds Vrijwilliger (1e periode)	0	Max: 34.892 Min: 21.918	
Voltijds Vrijwilliger (2e periode)	0	Max: 24.414 Min: 21.918	
Voltijds Vrijwilliger zonder voorheen gewerkt te hebben	0	21.918	
Halftijds werkend + voltijds werkzoekende (1e periode) **	Max: 39.220 Min: 26.246	Max: 23.243 Min: 18.421	Max: 40.689 Min: 29.380
Halftijds werkend + voltijds werkzoekende (2e periode) **	Max: 28.742 Min: 26.246	Max: 23.243 Min: 18.421	Max: 35.450 Min: 29.380
Halftijds werkend + erkend vrijwilligerswerk (1e periode)	Max: 23.243 Min: 18.421		Max: 35.450 Min: 29.380
Halftijds werkend + erkend vrijwilligerswerk (2e periode)	Max: 23.243 Min: 18.421		Max: 35.450 Min: 29.380
Halftijds werkend zonder vrijwilligerswerk of zoeken naar voltijds werk		Max: 23.243 Min: 18.421	
Volledige inactiviteit (noch werk, noch werkzoekend, noch vrijwilligerswerk) *	0		21334

* In het huidige stelsel hebben de vrager die voorheen niet gewerkt hebben recht op het levensminimum voor alleenstaanden. In het participatieverzekeringstelsel zouden ze recht hebben op het minimum participatie-uitkeringsbedrag op voorwaarde dat ze actief werk zoeken (of participanten van een ander type zijn), en anders op het levensminimum.

** In het huidige stelsel is de gegarandeerde inkomensuitkering (zie bijlage 2) toegekend aan onvrijwillig deeltijds werkenden die normaal recht hebben op een gemiddeld maandelijks inkomen gelijk aan of lager dan het wettelijk voltijds minimumloon (RMMM). De halftijdse van Max brengt hem 29.069 BEF bruto op, dus een stuk lager dan de 43.343 BEF van het RMMM. Zowel Max als Min hebben dus recht op een inkomensgarantie die hun netto inkomen optrekt boven de voltijdse referentie-werkloosheidsvergoedingen. In de eerste periode, bijvoorbeeld, doet de inkomensgarantie Max stijgen van 23.243 naar 39.220, met een referentieuitkering van 34.892, terwijl ze Min laat stijgen van 18.421 tot 26.246 met een referentieuitkering van 21.918.

Uitkeringsgarantie voor deeltijds werknemers, variabele tijds-participatieverzekering en participatie-inkomen

Zoals de variabele tijds-participatieverzekering en het participatieinkomen, betekent het gegarandeerd inkomen een subsidie, en dus een incentief, voor bepaalde deeltijdse arbeid. Het gegarandeerd inkomen (de inkomensgarantie) werd ingevoerd op 1 juni 1993, parallel met het statuut van 'deeltijds werknemer met behoud van rechten' (voornamelijk het recht op een voltijdse werkloosheidsuitkering in geval van verlies van het deeltijds werk). Om van de inkomensgarantie te kunnen genieten, moet de werkende onvrijwillig deeltijds werken (ten minste 1/3 en maximaal 4/5), en dus als werkzoekende voor een voltijdse job ingeschreven zijn. De uitkering wil het aanvaarden van deeltijds werk voordeliger maken ten opzichte van de werkloosheid, door de onvrijwillig deeltijds werkende een netto inkomen te verzekeren dat hoger ligt dan de voltijdse werkloosheidsuitkering, en dit welk ook het loonniveau en de gepresteerde uren zijn. Zolang het niet de 90% van de voltijdse referentieuitkering overschrijdt (een beperking die slechts uitzonderlijk van toepassing is), wordt het bedrag van het gegarandeerd inkomen als volgt berekend:

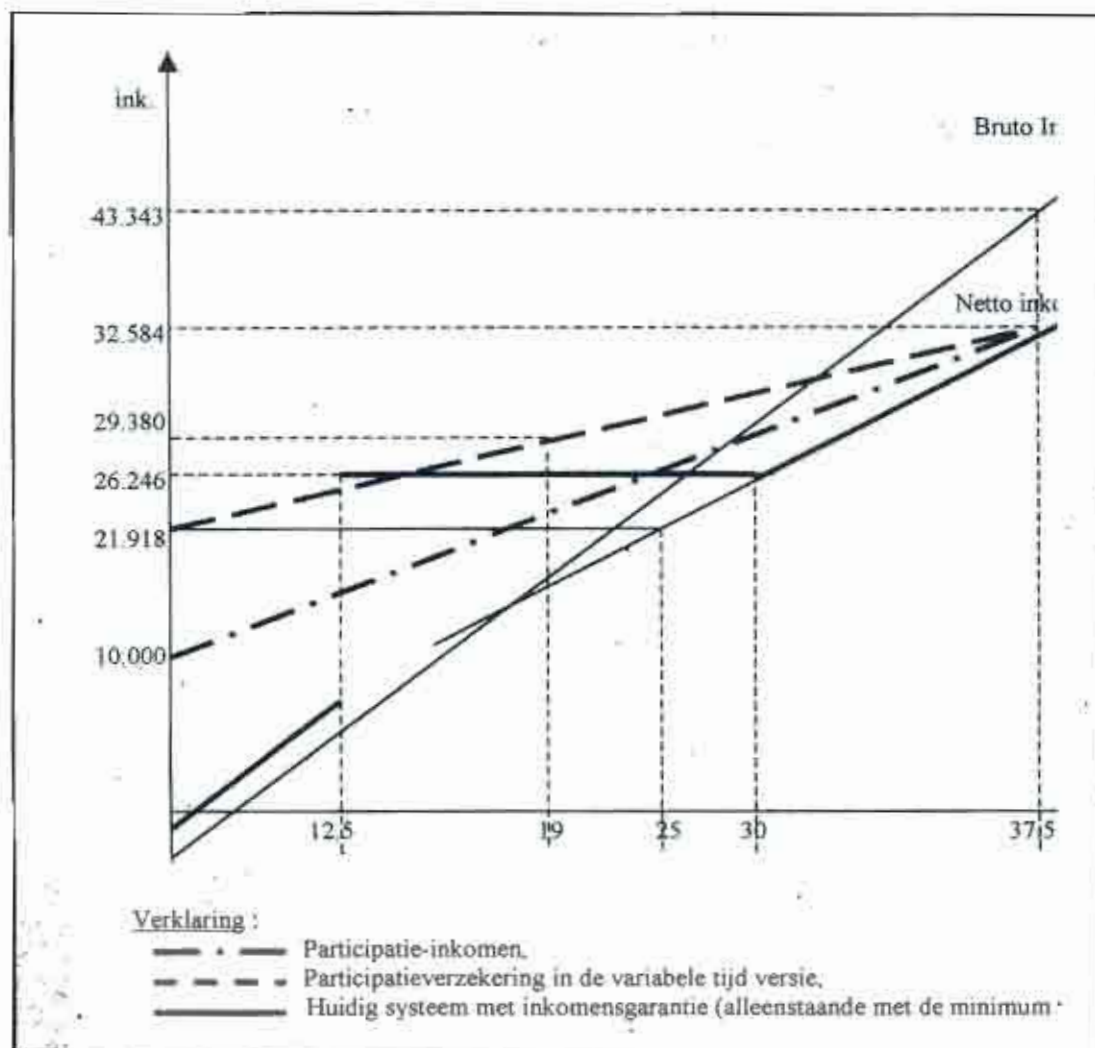
Inkomensgarantie = voltijdse referentieuitkering - netto vergoeding voor deeltijdse arbeid + forfaitaire complementaire toeslag

De maandelijkse referentieuitkering komt overeen met de dagelijkse uitkering die aan de werkloze zou zijn uitbetaald in geval van volledige werkloosheid, vermenigvuldigd met zesentwintig. De maandelijkse forfaitaire toeslag bedraagt 5.411 BEF voor een werknemer met gezinslast, 4.328 BEF voor een alleenstaande en 3.246 voor een samenwonende.

In het specifieke geval van een alleenstaande die als volledig werkloze de minimumuitkering zou krijgen, kan het effect van de inkomensgarantie als volgt worden geïllustreerd. Het niveau van de dagelijkse werkloosheidsuitkering bedraagt 843 BEF. De maandelijkse referentieuitkering voor de werkloze in kwestie, is zesentwintig maal meer, dus 21.918 BEF. De forfaitaire toeslag voor een alleenstaande werkloze is 4.328 BEF per maand. De inkomensgarantie wordt gegeven door de twee bedragen (26.246 BEF) verminderd met de netto vergoeding van het deeltijds werk, met als plafond 90% van de referentieuitkering (21.918), hetzij 19.726 BEF. (Dit plafond zou nochtans in het geval van een alleenstaande op het minimumniveau alleen bereikt kunnen worden met een netto vergoeding die minder is dan $26.246 - 19.726 \text{ BEF} = 6500 \text{ BEF}$, wat minder is dan het netto minimum maandloon voor een derde-tijdse.)

In het specifieke geval van een alleenstaande die per werkuur het equivalent van het minimumuurloon ontvangt, wordt de impact van de inkomensgarantie op de verhouding tussen uurvolume en netto inkomen hieronder schematisch voorgesteld, in verhouding tot de variabele-tijdsvariant van de participatieverzekering (PV) en tot het participatie-inkomen (PI). In het geval van de becijferde

versies van het PV en PI die in deze tekst werden voorgesteld, merkt men dat de werknemer die recht heeft op de inkomensgarantie een netto-inkomen heeft dat hoger ligt dan wat hij zou hebben met de PV of de Pi, indien hij een derde van de tijd zou werken of een beetje meer dan dat, maar lager dan wat hij zou hebben met de PV, als hij minder of juist meer zou werken, en minder dan wat hij zou hebben met het PI, als hij minder dan een derde-tijds zou werken of meer dan tweederde.



Bijlage 3

Vrijwilligerswerk, Sociale Klasse en Opleidingsniveau in Europa, 1990

	Socio-Economische Klasse				Leeftijd beëindiging studies					
	Hogere en hoger middelbare	Middelbare	Lager Middelbaar	Lagere	16	17	18	19	20	21+
Vrijwilligers	34	27	21	16	18	29	29	31	30	37
Niet-vrijwilligers	66	73	79	84	82	71	71	69	70	63
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

De cijfers zijn een voorstelling van de gewogen gemiddelde percentages van de verdeling der antwoorden binnen de ondervraagde steekproeven in volgende landen: België, Denemarken, Frankrijk, West-Duitsland, Groot-Brittannië, IJsland, Noord-Ierland, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje en Zweden.

Bron: Anheier (2000: Table 5), die zich zelf baseert op Gaskin & Smith (1997: 28-29)

