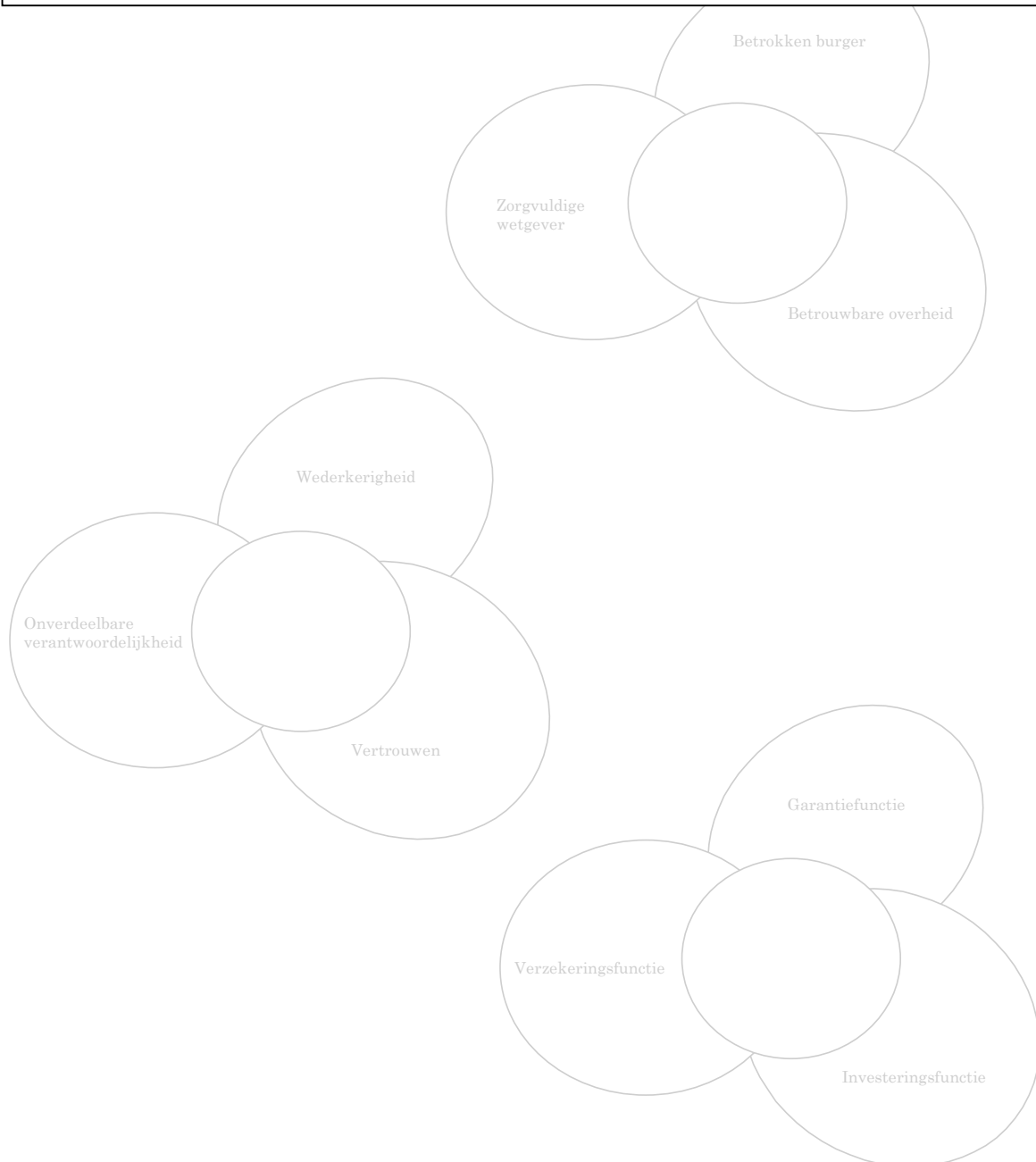


Reader

De Wet van Wederkerigheid



*Geen recht,
waar plicht is opgeheven,
Geen plicht, leert zij,
waar recht ontbreekt'.*

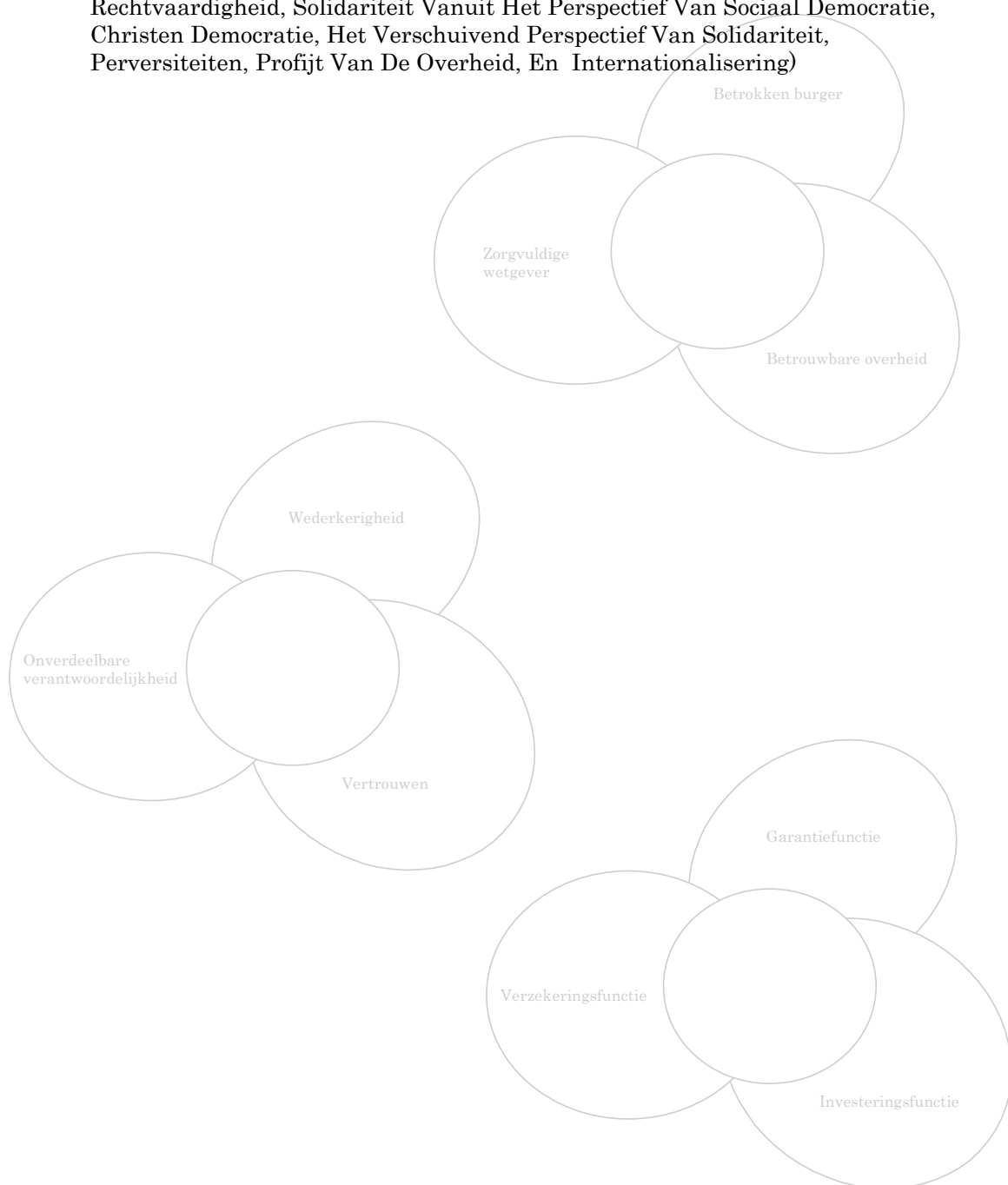
Inhoudsopgave

Deel I: De Geschiedenis	4
1 Sociaal-democratie en solidariteit (door Kees van Kersbergen)	5
2 Christen-democratie, solidariteit en verzorgingsstaat (door: Kees van Kersbergen)	7
3 Internationalisering en de verzorgingsstaat (door: Paul Tang)	11
4 Solidariteit en rechtvaardigheid: twee zijden van dezelfde medaille (door: Hans Kamps)	15
5 Profijt van de overheid (door: Ella Vogelaar)	17
6 Perversiteiten (door: Ella Vogelaar)	20
Deel II: De Beweging	21
1 Over de balans tussen Vrijheid en Gelijkheid (door: Ben Fruijtier en Han Noten)	22
2 De waarde van wederkerigheid (door: Aafke Komter)	29
3 Enige gedachten over (keuze-)vrijheid (Door: Trudie Knijn)	31
4 De paradox van de eigen verantwoordelijkheid die moet worden genomen (Door: Han Noten)	35
5 Individuele verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid (Door: Jet Bussemaker)	38
6 Naar een toekomstbestendige verzorgingsstaat, geen visieloos gesnoei (Door: Jet Bussemaker, Frauke van Iperen, Frans Leijnse)	40
7 Uitvoerbaarheid centraal! (Door: Kim Putters)	44
Deel III: De Richting	46
1 Op weg van een verzorgingsstaat naar een duurzame samenleving (Door: Ella Vogelaar)	47
2 Werk boven inkomen! (Door: Jan van Zijl)	53
3 Iedereen doet mee (r) (Door: Paul Tang)	56
4 De zin van werk: Iedereen telt mee (Door: Jan Bugter)	60
5 Insiders en outsiders op de arbeidsmarkt (Door: Jet Bussemaker en Arie Kraaijeveld)	62

6	De werkondernemer van de toekomst (Door: Pauline Smeets, Lia Wapperkom en Roland Kip)	64
7	De kosten van kinderen: armoedebestrijding of investeren in capabilities (Door: Trudie Knijn)	67
8	Sociaal-democratie en individualisering; over kinderen, gezinnen en economische zelfstandigheid (Door: Jet Bussemaker en Trudie Knijn)	69
9	Eigen volk eerst? (Door: Hans Kamps)	73
10	Een Inkomensbeleid Dat Werkt (Door: Ferd Crone en Han Noten)	78
11	Pensioen: een profijtelijke vorm van solidariteit (Door: Staf Depla)	82
12	Arbeidsmarkt en scholing (Door: Jan van Zijl)	85

Deel I: De Geschiedenis

(Over: Solidariteit Is Een Afspraak Voor Risico En Kans, Solidariteit En Strengere Rechtvaardigheid, Solidariteit Vanuit Het Perspectief Van Sociaal Democratie, Christen Democratie, Het Verschuivend Perspectief Van Solidariteit, Perversiteiten, Profijt Van De Overheid, En Internationalisering)



1 **Sociaal-democratie en solidariteit (door Kees van Kersbergen)**

Sinds het begrip solidariteit één van de funderende concepten werd van het klassieke socialisme in zijn marxistische versie, heeft er in een viertal aspecten van het begrip een belangrijke verandering plaatsgevonden.

FUNDAMENTEN

Marxisme: Klasse-belang op basis van overeenkomstige positie

Klassieke Sociaal Democratie: Belangen van de bevolking, acceptatie verschillen; meer ethische benadering

Moderne Sociaal Democratie: Onderlinge afhankelijkheid; acceptatie verschillen; empathie en medeleven; ethische en morele benadering.

DOEL / FUNCTIE

Marxisme: Belangen behartiging; revolutie; socialisme

Klassieke Sociaal Democratie: Belangen behartiging; hervormingen; socialisme; gemeenschapsdenken

Moderne Sociaal Democratie: Gemeenschapsdenken; sociale integratie; delen van risico's; oog voor (welbegrepen) eigenbelang.

MATE VAN INSLUITING

Marxisme: Beperkt: alleen de arbeidersklasse (zij het in heel de wereld)

Klassieke Sociaal Democratie: Breder: alle 'volkse' groepen; de natie

Moderne Sociaal Democratie: Heel breed: de nationale samenleving; de derde wereld; vrouwen; minderheidsgroepen

COLLECTIEVE ORIËNTATIE

Marxisme: Heel sterk: individuele autonomie geen thema

Klassieke Sociaal Democratie: Middel sterk: acceptatie individuele vrijheid en erkenning dilemma's

Moderne Sociaal Democratie: Middel zwak: acceptatie individuele vrijheid en erkenning dilemma's, toenemende nadruk op individuele keuzevrijheid en flexibiliteit.

Belangrijke conclusie wat het verschil betreft tussen de klassieke en moderne sociaal-democratie:

- De moderne versie is gedefinieerd als een fundamentele waarde
- De moderne opvatting van solidariteit is niet gebaseerd op onderlinge overeenkomstigheid qua positie en klasse-belangen (klasse-solidariteit), maar op een ethische en moreel principe dat solidariteit van de sterken (rijken) met de zwakken (armen) voorschrijft.
- Het moderne concept benadrukt wederzijdse afhankelijkheid. Het argument is dat de noodzaak tot samenwerking in productie en de economie deze wederzijdse afhankelijkheid tussen werkgevers en werknemers. Gebrek aan samenwerking gaat ten koste van de welvaart.

Solidariteit is gebaseerd op eigenbelang en op het inzicht dat gemeenschappelijke arrangementen (verzorgingsstaat) goed zijn voor iedereen. Het gaat om het verlichte eigenbelang dat begrensd is door empathie, mededogen, oog hebben voor de samenleving als geheel, zelfbeperking, enzovoort. Gemeenschap en collectieve arrangementen zijn de sleutelementen van de sociaal-democratische solidariteit.

- Het doel van de solidariteit is niet meer zozeer de versterking van de beweging in de strijd, maar het creëren van gemeenschapszin en het bevorderen van maatschappelijke integratie.
- Solidariteit met wie? De meerderheid van de bevolking, de zwakken, de gemarginaliseerden, de armen in de eigen samenleving en (althans op papier) in de arme landen van de wereld. Ook gaat het om solidariteit tussen de geslachten, de generaties, de etnische minderheden en de meerderheid.
- Acceptatie van het dilemma tussen collectieve solidariteit en individuele vrijheid in een samenleving waar zowel de markt als de waarde van zelfontplooiing en zelfrealisatie geaccepteerd zijn.

Met andere woorden, het concept van solidariteit wordt niet langer geassocieerd met de strijd tegen het private eigendom van de productiemiddelen, een radicale herverdeling van de welvaart, of het ontnemen van de privileges van de maatschappelijke toplaag.

De kern van de solidariteit: a) het zoeken naar collectieve oplossingen voor maatschappelijke problemen; b) het aan de staat geven van de verantwoordelijkheid voor sociale zekerheid; het bevorderen van een welwillende houding ten opzichte van degenen die in nood zijn en degenen die gediscrimineerd of onderdrukt worden.

Geheel gebaseerd op Steinar Stjernø (2004), *Solidarity in Europe, The history of an Idea*, Cambridge: Cambridge University Press)

NB: er is een vijfde element van solidariteit: rechten en plichtenreciprociteit.

Achtergrond en historische fundamente

Christen-democratische bewegingen hebben traditioneel geprofiteerd van de religieuze scheidslijnenstructuur in de samenleving. De aanwezigheid van een godsdienstige scheidslijn wijzigde niet alleen in algemene zin de logica van politieke conflicten door de politieke betekenis van de klassenscheidslijn te transformeren en in te tomen, maar vormde ook de basis voor de bijzondere manier waarop landen met een dominante christen-democratie hun politiek bestel en sociaal-economisch beleid vormgaven.

Eén van de unieke kenmerken van de christen-democratie als politieke beweging was haar niet aflatende poging via beleid diverse maatschappelijke groepen met mogelijkwerwijs uiteenlopende belangen met elkaar te verzoenen en te integreren. Typisch voor deze bewegingen was dan ook de vertegenwoordiging van zulke diverse belangen(groeperingen) binnen de eigen gelederen. De beweging heeft zich mede daarom altijd flexibel en – ondanks (of wellicht dankzij) de religieus geïnspireerde politieke beginselen – zelfs pragmatisch moeten opstellen om een dergelijke integratie van belangen vloeiend en succesvol te laten verlopen. Dit vergrootte nog eens de noodzaak om het aanpassingsvermogen continu te bewaken en waar mogelijk te vergroten opdat de integratie van belangen blijvend kon plaatsvinden. De christen-democratie was in die zin de belichaming van de maatschappelijke harmonie en deze vorm van solidariteit (of wilde dat tenminste zijn).

Christen-democratische partijen zagen zich genoodzaakt steeds te zoeken naar middelen om belangenconflicten te verzoenen. Hieruit ontstond wat ik noem de 'politiek der bemiddeling', dat wil zeggen de religieus geïnspireerde, ideologisch vertaalde, institutioneel gewortelde en politiek in de praktijk gebrachte overtuiging dat maatschappelijke belangentegenstellingen via politieke middelen moeten worden opgelost om de natuurlijke en organische harmonie en solidariteit van de samenleving te behouden of te herstellen. En het was deze 'politiek der bemiddeling' die de sociaal-economische politiek van christen-democratische partijen in de naoorlogse periode beheerste.

Gunstige economische omstandigheden boden in eerste instantie de mogelijkheid om sociaal en economisch beleid te voeren dat de 'politiek der bemiddeling' vergemakkelijkte. Christen-democratische partijen aan de macht hebben altijd de voorkeur gegeven aan een passief en reactief type sociaal-economisch beleid. Dit beleid werd gekenmerkt door de bereidheid de schadelijke, sociale gevolgen van het imperfecte marktmechanisme te verzachten via aanzienlijke overdrachtsuitgaven naar gezinnen in nood, zonder daarbij overigens de logica van de markt zelf buiten werking te stellen. In deze zin heeft de christen-democratie altijd gezocht naar een in beleid vervat idee van solidariteit dat een middenweg zocht tussen het socialistische of sociaal-democratische collectivisme en het liberale individualisme. De sociale hervormingspolitiek richtte zich middels de sociale uitgaven gewoonlijk op het herstel van de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van maatschappelijke instituties zoals het gezin.

De bekende ideeën van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring hebben een belangrijk effect gehad op de manier waarop christen-democratische partijen het

gezag en de controle over de uitvoering van sociaal beleid hebben geprobeerd te 'depolitiseren'. Het ideaal is altijd geweest de organisaties van het maatschappelijk middenveld uit de openbare middelen te subsidiëren en te belasten met de uitvoering van het sociaal beleid. Dit hing weliswaar samen met de politiek-ideologische overtuiging dat intermediaire organisaties een onmisbare schakel tussen staat en individuele burger vormen, maar had natuurlijk ook een gunstig effect op de maatschappelijke machtspositie van de partijen. Het spiegelbeeld van zelfbeschikking is eigen verantwoordelijkheid. Zo strookte financiering van verzorgingsarrangementen via belastingen niet met de christen-democratische filosofie. Onder meer als gevolg van succesvol beleid op deze punten verschenen het verzekeringsprincipe, de status reproductie, het particularisme en de redelijk tot zeer genereuze uitkeringen als centrale kenmerken van de christen-democratische politiek van de verzorgingsstaat.

Het CDA: huidige ideeën in citaten

'In de cultuur van de verzorgingsstaat is de eigen verantwoordelijkheid van de burger te veel buiten beeld geraakt, niet zozeer in de zin van individuele plichten (ook dat), maar vooral in de zin dat de sociale voorwaarden voor het in eigen beheer nemen van de levensloop ontoereikend zijn. Een herijking is dus nodig.

Nieuwe sociale definitie

Hieruit vloeit ook een nieuwe sociale definitie voort, die niet gebaseerd is op verzorging door de overheid achteraf, maar op toerusting van burgers vóóraf om mensen in staat te stellen zich te ontwikkelen en hun talenten te ontplooien. Daarbij ligt de nadruk op het in staat stellen van burgers om te participeren in de samenleving. Met andere woorden, het versterken van burgerschap, een term die is ondergesneeuwd in de verzorgingsstaat. In de huidige sociale wetten en instituties komt deze nieuwe sociale definitie onvoldoende tot uitdrukking. Daarom is een nieuwe vormgeving van solidariteit gewenst. De veranderende sociaal-economische omstandigheden, leiden ertoe dat het accent binnen de sociale definitie verschuift, terwijl de kern van solidariteit – het er zijn voor elkaar – hetzelfde blijft. Centraal staan de eigen ontwikkelingskansen van mensen en de eigen en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid daarvoor, en niet in de eerste plaats de inkomensverdeling. Sociaal in de 21e eeuw is niet meer alleen primair het afstaan van een deeltje van onze welvaart aan minder bedeelden, maar tevens hen een waardige plek geven in onze samenleving. Voor de burger kan deze omslag worden samengevat als de overgang van gelijkheidsideaal naar ontwikkelingsideaal, zodat uiteindelijk voorzorg de plaats inneemt van nazorg' (Wetenschappelijk instituut voor het CDA, *Zekerheid op maat. Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, maart 2004, p. 9).

'In de politiek is er bijna niemand die het belang van solidariteit ontkent. Waarom tobt Den Haag dan toch zo met dit begrip? Eén reden daarvoor is dat in de politiek solidariteit te vaak wordt gezien als een begrip dat uitsluitend normeert wat de overheid moet doen. Ik zie – dat zal u niet verbazen gezien mijn christen-democratische overtuiging – solidariteit vooral ook als opdracht aan burgers en maatschappelijke organisaties. Solidariteit moet wel degelijk georganiseerd worden, maar sociale partners hebben daarbij, vooral in onderling overleg, een essentiële, eigenstandige taak. Daarbij geldt dat de manier waarop

solidariteit nu georganiseerd is, niet meer past bij de huidige en toekomstige tijd. De verzorgingsstaat sloot goed aan bij een industriële samenleving die nog sterk hiërarchisch van karakter was en waarin arbeidsrelaties heel constant waren. De netwerksamenleving van nu – met geëmancipeerde burgers en dynamische arbeidsrelaties – vraagt om meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor bedrijven en werknemers. Solidariteit krijgt gestalte in kleinere collectieve verbanden. Nieuwe instrumenten – zoals het verzekeren met behulp van marktpartijen naast het klassieke heffen van belastingen en premies – zullen beproefd moeten worden. Vooruitkijkend naar de decennia die voor ons liggen, zullen we bereid moeten zijn verder te blijven denken, om de nieuwe participatiemaatschappij zo goed mogelijk te faciliteren' (*Inleiding van minister-president mr. dr. J.P. Balkenende, Bilderbergconferentie van Stichting NCW, 'Op eigen kracht' van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij, Oosterbeek, 22 januari 2005*).

Continuïteit en verandering

Het denken van het CDA over solidariteit wordt in hoge mate gekenmerkt door continuïteit. Solidariteit vestigt samen met het 'rentmeesterschap' een 'georiënteerde verantwoordelijkheid'. Het is eigenlijk altijd gekoppeld aan een idee van (gespreide dan wel eigen) verantwoordelijkheid, dat weer een gemoderniseerde bewerking is van het katholieke begrip 'subsidiariteit' en de protestantse notie 'soevereiniteit in eigen kring'.

In de inleiding bij het program van uitgangspunten staat: 'De opdracht tot solidariteit geldt in de eerste plaats voor burgers en hun maatschappelijke organisaties. Solidariteit laat zien dat mensen boodschap hebben aan elkaar. Van de sterken mogen offers gevraagd worden voor de zwakken. Offers in de vorm van zorg en geld. Solidariteit overstijgt grenzen, zowel van de eigen sociale groep als van het eigen land. Zij is er om wille van de ander. De overheid hanteert het solidariteitsbeginsel vanuit haar eigen taak: zij garandeert de vloeren in de sociale zekerheid en roept burgers en maatschappelijke organisaties op het hunne daaraan toe te voegen. Solidariteit moet georganiseerd worden, niet door collectieve structuren die als anoniem ervaren worden, maar als zaak van sociale menselijke verhoudingen; als een zaak die in gespreide verantwoordelijkheid gedragen wordt'. En artikel 4 luidt: 'Het CDA zet zich in voor een samenleving waarin Bijbelse gerechtigheid kan opbloeien. In zo'n samenleving beleven mensen in vrede en vrijheid hun verantwoordelijkheid, dragen mensen zorg voor wat de Schepper heeft geschonken (rentmeesterschap) en zet ieder haar of zijn talenten in naar de norm van naastenliefde (solidariteit). Het CDA erkent dat een dergelijke samenleving uiteindelijk een Godsgeschenk en vrucht van verzoening tussen God en mensen is'. Artikel 9: 'Solidariteit houdt in dat nationaal en internationaal in wetgeving en beleid mensen worden aangesproken om zorg te dragen voor elkaar, in het bijzonder de sterken voor de zwakken. In belastingen en sociale zekerheid is het draagkrachtbeginsel essentieel'.

Het verkiezingsprogramma spreekt van een solidariteit die 'vraagt om betrokkenheid tussen generaties en tussen arm en rijk en een rechtvaardig en voorspelbaar inkomensbeleid waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen en de draagkracht van huishoudens uitgangspunt is'.

Kees van Kersbergen, 2005

3 Internationalisering en de verzorgingsstaat (door: Paul Tang)

De opkomst van China en India en de uitbreiding van de Europese Unie wordt met enige angst bekeken. Eén van de vragen is of met de groter concurrentie uit het oosten de verzorgingsstaat nog overeind te houden is.

Belangrijk voor het antwoord is het onderscheid tussen mobiliteit van kapitaal, goederen en diensten en die van arbeid. Wat volgt is een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de economische literatuur. Een uitgebreider overzicht is te vinden in Gorter, Toet en Tang (2005), Verplaatsing uit Nederland; Motieven, Gevolgen en Beleid, CPB Document 76.

Mobiliteit van kapitaal, goederen en diensten

De voortgaande daling van transport- en communicatiekosten leidt tot internationale verschuiving in productie: Nederlandse bedrijven investeren in toenemende mate in opkomende landen (uitgaand kapitaal) en tegelijkertijd weten concurrenten uit die landen markten te veroveren (binnenkomende goederen of diensten). Voor werknemers maakt het geen groot verschil of het Nederlandse bedrijf de productie verplaatst of onder druk van buitenlandse concurrentie activiteiten staakt: zij verliezen linksom of rechtsom hun baan. De verschuiving van productie is voor een deel ingegeven door kostenbesparingen. Vanuit dit motief zijn de lonen van werknemers relevant maar ook hun productiviteit: het gaat om 'loonkosten per eenheid product'. Hoge lonen vereisen een hoge productiviteit. Belangrijk zijn derhalve factoren die productiviteit bepalen.

Een extreem geval is dat productiviteit niet een kenmerk is van (werknemers) in Nederland, maar als geheel overdraagbaar is. Bijvoorbeeld, een bedrijf verplaatst een fabriek vanuit Nederland naar, laten we zeggen, Slowakije. De Slowaakse werknemers zijn dan even productief als hun Nederlandse tegenhangers maar vragen een lager loon. Dit geval spookt rond in de hoofden van velen. Inderdaad kan dan internationalisering tot neerwaartse druk op de lonen leiden en, gegeven een ondergrens in het loongebouw, werkloosheid tot gevolg hebben. Dit betekent nog niet dat Nederland als geheel erop achteruit gaat. Sterker nog, Nederland kan ook in dit geval van verplaatsing profijt hebben. Ten eerste zal het Nederlandse bedrijf kunnen profiteren, in de vorm van hogere winsten. Het weet door internationalisering kennis over productie in Slowakije te gelde te maken. Er is feitelijk sprake van herverdeling van factor arbeid en ten gunste van factor kennis (over producten, markten en technologie).

Ten tweede kunnen consumenten profiteren als het bedrijf de winsten niet weet vast te houden maar – onder druk van concurrentie – klanten lagere prijzen moet bieden.

Nu is het geval van overdraagbare productiviteit nogal extreem. Het is mogelijk relevant voor enkele sectoren in de economie, maar niet voor de economie als geheel. Er zijn vele redenen waarom de productiviteit in Nederland beduidend hoger dan in Slowakije is en nog tientallen jaren zal blijven. Dat heeft te maken met kennis en vaardigheden van werknemers, de stand van de infrastructuur, de institutionele omgeving voor bedrijven, variërend van het ontbreken van corruptie tot stabiele arbeidsverhoudingen. Bovendien vestigen bedrijven zich graag in de buurt van belangrijke afnemers en leveranciers. Om die reden zijn de handels- en investeringsstromen tussen met name rijke, ontwikkelde landen groot.

Het verhaal dat Nederland door hoge lonen niet meer in staat is te ‘concurreren’ in een internationaliserende wereld, is weinig doordacht. Aannemelijker is het verhaal dat de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde werknemers door het toenemende internationale handels- en investeringsverkeer verder onder druk komt. Importen uit lagelonenlanden betreffen vaak eenvoudige, in massa geproduceerde goederen, waardoor laaggeschoold werk in Nederland vervangen wordt. Een dalende vraag naar laaggeschoolde werknemers leidt deels tot lagere lonen voor die werknemers en deels tot grote werkloosheid voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In hoeverre internationalisering de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden verslechtert, is een empirische vraag.

Er bestaat uitgebreide empirische literatuur over het verband tussen handel met lagelonenlanden en de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde werknemers. Uit die literatuur is de consensus onder economen gegroeid dat handel niet de dominante kracht is achter de toenemende loonverschillen tussen laag- en hoogopgeleide werknemers. De technologische ontwikkeling, die een grote vraag naar kennis en vaardigheden uitlokt, lijkt een veel grotere kracht. Deze consensus is niet zo vreemd. Het handels- en kapitaalverkeer met lagelonenlanden moet niet overschat worden. Ten eerste wordt een belangrijk deel van goederen en diensten in eigen land verhandeld. Diensten omvatten meer dan 2/3 van nationale productie en zijn vaak niet goed verhandelbaar. Ten tweede is afstand niet groot, maar nog steeds een bepalende factor in de handels- en investeringspatronen. (Grofweg: als de afstand verdubbelt, halveert de handel tussen twee landen.) Ten derde zijn de handels- en investeringsstromen tussen ontwikkelde landen relatief groot. Vanuit dit perspectief zijn Duitse werknemers eerder belangrijke concurrenten voor Nederlandse werknemers dan de Slowaakse of Chinese collega's.

Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat internationalisering landen dwingt om de sociale of andere uitgaven te beperken. De toetreding van Zuid-Europese landen heeft niet een 'race-to-the-bottom' ingezet. In tegendeel, de Zuid-Europese uitgaven zijn naar het West-Europese niveau geconvergeerd. Ook een bredere empirische analyse waarin landen over en met elkaar worden vergeleken, laat zien dat eerder een positieve dan een negatieve samenhang bestaat tussen openheid van een economie en de omvang van de overheid. De Amerikaanse econoom Rodrik verdedigt de stelling dat meer openheid juist gepaard gaat met een grotere behoefte aan bescherming, bijvoorbeeld tegen ruilvoetschokken.

Beleidsconcurrentie tussen overheden treedt echter wel op bij belastingen op bedrijven. Met name bij vennootschapsbelastingen zijn in de loop van de jaren de marginale tarieven in de OESO gedaald. Bovendien laten landen zich in hun keuze voor tarieven door elkaar beïnvloeden. De oorzaak is niet zo zeer gelegen in de daadwerkelijke verplaatsing van productie maar meer in het geschuif met winsten: niet bedrijven maar winsten zijn mobiel. Omdat de gemiddelde tarieven (de opbrengsten als fractie van het nationaal inkomen) niet of later dalen is er sprake van lastenverschuiving: van internationaal opererende bedrijven naar binnenlands georiënteerde bedrijven. Ook bij energiebelastingen is er sprake van beleidsconcurrentie. Zo zijn de belastingen op bedrijven beduidend lager dan op huishoudens. Verder wordt de keuze van tarieven, bijvoorbeeld bij diesel, over en weer beïnvloed.

De concurrentie bij bedrijfsbelastingen kan wel gevolgen hebben voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De belastinggrondslag wordt uitgehold. Toch dreigt van deze ontwikkeling alleen nog geen groot gevaar. De belastingen op bedrijven zijn klein in vergelijking met de belastingen op arbeid en consumptie.

Mobiliteit van arbeid

Migratie van werknemers kan potentieel grote gevolgen hebben voor de welvaartstaat. Ten eerste: een instroom van laagopgeleide, goedkope arbeidskrachten (bijvoorbeeld Poolse loodgieters) kan de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zeker op korte termijn, onder druk zetten. Als dat loon niet kan dalen, door feitelijke beperkingen in de vorm van minimumloon en uitkeringen, kan dit tot werkloosheid leiden. Er zijn dan ook aanwijzingen dat in meer gereguleerde arbeidsmarkten de verdringing groter is, soms bijna geheel. Ten tweede, een uitstroom van hooggeschoolde werknemers kan financiële basis van de welvaartstaat versmallen. Zeker als de uitstroom afhankelijk is van (verschillen in) belastingdruk, kan de herverdeling tussen arm en rijk in gevaar komen.

Nu is mobiliteit van de Europeaan in internationaal perspectief bepaald niet hoog. Dit heeft weinig te maken met grensoverschrijdende belemmeringen. Ook binnen landen is de mobiliteit niet hoog. Een voorbeeld is de jarenlange hoge werkloosheid in Limburg na de sluiting van de mijnen. Maar de mobiliteit van met name hooggeschoolden kan in de toekomst een hoge vlucht gaan nemen, mede dankzij ICT.

Waarom weten economen de onrust over internationalisering niet weg te nemen?

Natuurlijk speelt de spreekwoordelijke verdeeldheid – twee economen, drie meningen – hier een rol. Maar ook de verdeling van winsten en verliezen speelt een rol. De nadelen zijn direct en zichtbaar (verlies van banen), terwijl voordelen later en gespreid over consumenten pas zichtbaar zijn.

4 Solidariteit en rechtvaardigheid: twee zijden van dezelfde medaille (door: Hans Kamps)

Uit het grootschalige onderzoek *21 minuten.nl* onder meer dan 150.000 respondenten, blijkt dat de overgrote meerderheid van de bevolking – 80 procent – een solidaire maatschappij wenst. De trend daarentegen gaat de andere kant op. De solidariteit wordt op verschillende terreinen ondergraven. In het nieuwe zorgstelsel komt een uitgekleeft basispakket dat bestaat uit het uitgekleeft ziekenfondspakket. Daarboven komt een vrijwillige aanvullende verzekering, met selectie van verzekerden en zonder solidariteit. Op pensioengebied is er groeiende weerstand tegen de financiering van oud door de jongere generatie. En het stelsel van sociale zekerheid wordt door individuele verantwoordelijkheid gekenmerkt die op de schouders van de werkgever en de werkzoekende drukken. Deze ontwikkelingen lijken niet te rijmen met de behoefte aan een solidaire maatschappij.

Maar bij nader inzien passen solidariteit en individuele verantwoordelijkheid erg goed bij elkaar. Zeker indien solidariteit als een wederkerig principe wordt opgevat: de maatschappij doet wat voor het in nood geraakte individu, mits het individu zich ook naar beste kunnen inzet om verandering in de eigen situatie te bewerkstelligen. Als het individu verzaakt, dan vrijwaart het de maatschappij van zijn verzorgingsplicht. Dit principe is het afgelopen decennium verwaarloosd: ook door de sociaal-democraten. Solidariteit is daardoor verworden tot een eenzijdig begrip dat de samenleving ontholt.

Illustratief zijn de resultaten van de parlementaire enquêtecommissie sociale zekerheid – de commissie Buurmeijer. De commissie constateerde dat het oude stelsel van sociale zekerheid is gebaseerd op het terechte principe dat iedereen die recht heeft op sociale zekerheid deze ook moet krijgen. Dit uitgangspunt werd vervolgens echter vertaald in de praktijk dat iedereen die een beroep doet op het stelsel ook een uitkering krijgt. ‘Recht hebben op’ en een ‘beroep doen op’ blijkt echter in lang niet alle gevallen synoniem aan elkaar te zijn. Met andere woorden, er werd misbruik van het stelsel gemaakt. Dit misbruik werd getolereerd omdat de beleidsmakers niet het risico wilde lopen dat een individu met terechte aanspraken mogelijkwijs van zijn rechten werd uitgesloten. Het motto was: liever tien misbruikers dan één uitgesloten rechthebbende. De in de loop van de tijd gegroeide praktijk laat echter het volgende zien:

- er ontstond een onterecht beeld dat het stelsel voornamelijk door misbruikers werd benut;
- tegenover het recht op sociale zekerheid stond nauwelijks een verplichting;
- de controle was minimaal;
- het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel kalfde in hoog tempo af.

Lerend van deze en andere ervaringen is solidariteit een leeg begrip als zij niet met 1) individuele verantwoordelijkheid, en 2) controle op misbruik wordt

gecombineerd. Wordt aan deze twee voorwaarden voldoen, dan is de bereidheid om relatief hoge uitkeringen te verschaffen algemeen. Het sociale zekerheidsstelsel krijgt dan het karakter van een verzekering tegen inkomensverlies bij gebeurtenissen die iedereen kunnen treffen.

SCP rapport, december 2003 naar de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en –inkomsten in 1999

Kader onderzoek

Het welzijn van de burgers wordt niet allen bepaald door het inkomen, maar ook door voorzieningen die de overheid gratis of ver beneden de kostprijs ter beschikking stelt. Veel van deze voorzieningen worden door individuele burgers gebruikt. Denk aan onderwijs, huursubsidie, thuiszorg, musea en ziekenfondsverzekering. Het nut van zuiver collectieve voorzieningen als politie, justitie en openbaar bestuur wordt door SCP buiten beschouwing gelaten. Naast positieve profijt van deze voorzieningen is er ook het negatieve profijt, namelijk de belastingen die moeten worden betaald door de individuele burger over goederen en diensten, denk bijvoorbeeld aan BTW, accijns, motorrijtuigenbelasting etc.

De overheid heeft door deze zogenoemde gebonden overdrachten potentieel een grote, maar feitelijk een bescheiden invloed op de inkomensverdeling. Veel groter is de invloed op de inkomensverdeling via de zogenoemde ongebonden overdracht via de sociale uitkeringen en de inkomstenbelasting en sociale premies.

De overheidsvoorzieningen zijn ingedeeld in zeven sectoren: volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, zorgverzekeringen, dienstverlening en uitgaven voor bestaanskosten.

Uitkomsten onderzoek
Verdeling van overheidsuitgaven

Tabel 6.1 pag. 180 SCP rapport invoegen.

Tabel 6.1 Verdeling van overheidsuitgaven naar 10%-groepen van het secundaire inkomen, 1999 (in euro's en procenten)

	(mln. €)	totaal (%)										
		1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	
verdeling huishoudens	100	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
verdeling secundair inkomen	100	0,7	3,9	5,3	6,6	7,9	9,3	11,2	13,6	16,6	24,9	
uitgavenverdeling												
volkshuisvesting	5.190	100	1,7	11,4	12,1	9,0	6,0	6,8	8,8	10,8	13,5	20,0
onderwijs ^a	16.000	100	1,6	3,8	5,3	5,3	6,5	10,2	14,9	15,4	16,7	20,3
openbaar vervoer	1.570	100	19,4	8,6	7,1	8,1	9,0	7,6	8,6	10,7	10,3	10,7
cultuur en recreatie	2.400	100	7,1	5,3	5,7	6,1	8,3	9,8	11,9	13,1	14,8	17,9
zorgverzekeringen	2.790	100	2,1	38,4	37,4	22,5	12,2	10,9	-0,7	-6,4	-9,4	-6,9
dienstverlening	3.270	100	3,0	26,6	17,5	9,8	7,0	6,6	7,1	9,4	6,6	6,4
bestaanskosten	510	100	10,0	24,5	17,4	12,7	7,7	6,6	5,6	4,8	3,8	7,0
totaal	31.730	100	3,3	11,1	10,8	8,2	7,2	9,1	11,0	11,5	12,2	15,6

a Ouderlijk-huishoudenvariant.

Bron: SCP (tabel 2.17)

Bij volkshuisvesting gaat het om huursubsidie voor de lagere inkomensgroepen en hypotheekaf trek voor de hogere inkomensgroepen. Daar dit laatste het dubbele is van de huursubsidie, profiteren de hogere inkomensgroepen veruit het meest. De middeninkomens trekken aan het kortste eind.

Als de onderwijsuitgaven voor 18-plussers worden toegerekend aan het ouderlijk-huishouden, dan komt het profijt van onderwijs vooral terecht bij de hogere inkomensgroepen.

De uitgaven voor openbaar vervoer kent een piek bij de lagere inkomensgroepen door de studenten OV-kaart en geven daarna een redelijk gespreid beeld over de inkomensgroepen, met licht accent voor de hogere inkomensgroepen.

Het profijt van de uitgaven voor cultuur en recreatie loopt geleidelijk op per inkomensgroep, dit wordt vooral veroorzaakt door het gebruik dat de hogere inkomensgroepen maken van uitvoerende kunsten, musea en kunstzinnige vorming.

Van de ziektenfondsverzekering profiteren vooral de lagere inkomensgroepen en daarbinnen met name de ouderen.

Voorzieningen op het gebied van maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan de lagere inkomensgroepen, dit betreft de thuiszorg en voorzieningen voor gehandicapten. Van de kinderopvang daarentegen profiteren vooral de hogere inkomensgroepen.

De uitgaven voor bestaanskosten door de overheid hebben in het SCP onderzoek betrekking op: fiscale compensatie bijzondere ziektekosten, bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale heffingen. De laatste twee komen vooral terecht bij de minima en bepalen het beeld. De compensatie bijzondere ziektekosten komt voor een flink deel bij de hogere inkomensgroepen terecht.

Verdeling van overheidsinkomsten

De overheidsinkomsten worden voornamelijk opgebracht door de hogere inkomensgroepen. Terwijl 40% van de huishoudens met de laagste inkomens 20% van de betrokken belastingen betalen, betalen de 20% huishoudens met de hoogste inkomens bijna 35% van deze belastingen.

Maar daar staat tegenover dat de hogere inkomensgroepen in verhouding tot hun inkomen minder belasting betalen dan de lagere inkomensgroepen.

Verdeling in de tijd

De verdeling van het profijt van de overheid lijkt in de loop van de tijd weinig te veranderen.

Toch heeft er zich tussen 1977 en 1999 een verschuiving voorgedaan ten gunste van de lagere inkomensgroepen. (van 21% naar 32%) Opmerkelijk is echter de daling van het profijt bij de middengroepen. (van 46% naar 39%).

Effect op herverdeling van inkomen

De onderzochte overheidsuitgaven blijken in zijn totaliteit een nivellerend effect op de inkomensverhoudingen te hebben (-4), daar staat echter tegenover dat de overheidsinkomsten een denivellerend effect hebben (+6). Per saldo verandert de inkomensongelijkheid daardoor nauwelijks.

Beleidsconclusies

Er is nauwelijks sprake van inkomensherverdeling ten gevolge van overheidsoptreden in de tertiaire sfeer. Tussen 1991 en 1999 zijn de overheidsuitgaven weliswaar meer ten gunste van de laagste inkomensgroepen gebracht, maar dit is ten koste gegaan van de middeninkomens.

Met name de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, niet-leerplichtig onderwijs en culturele en recreatieve voorzieningen zouden volgens SCP wat meer ten gunste van de lagere en middeninkomens moeten worden gebracht.

Nieuw onderzoek SCP

Najaar 2005 komt er een nieuw onderzoek van het SCO uit over het profijt van de overheid, daarin baseren ze zich op onderzoeksgegevens van 2003.

Mij is meegedeeld dat de lange termijn trend gelijk blijft, de middeninkomens profiteren nog minder van overheidsvoorzieningen, maar ook de lagere inkomensgroepen hebben de afgelopen jaren klappen gehad.

6 Perversiteiten (door: Ella Vogelaar)

Wat zijn het eigenlijk?

De Dikke van Dale omschrijft perversiteit als ontarding van de gevoelens en driften, zodat men behagen scheidt in dingen die vrij algemeen afschuwelijk gevonden worden, in het bijzonder met betrekking tot de seksualiteit.

In deze context hanteer ik de betekenis van het doen ontarden van principes, van bureaucratieën etcetera.

Perversiteiten in de relatie overheid-burger, ervaren burgers zeer regelmatig. Deze perversiteiten kunnen ontstaan door:

- politieke compromissen
- ontkoppeling van verantwoordelijkheid en financiële risico's, met afwentelingsgedrag als gevolg
- dogmatisme met betrekking tot principes, bijvoorbeeld gelijke gevallen gelijk behandelen
- bureaucratieën die een eenzijdige nadruk leggen op beheersing
- etcetera

Enkele voorbeelden uit de praktijk van alle dag:

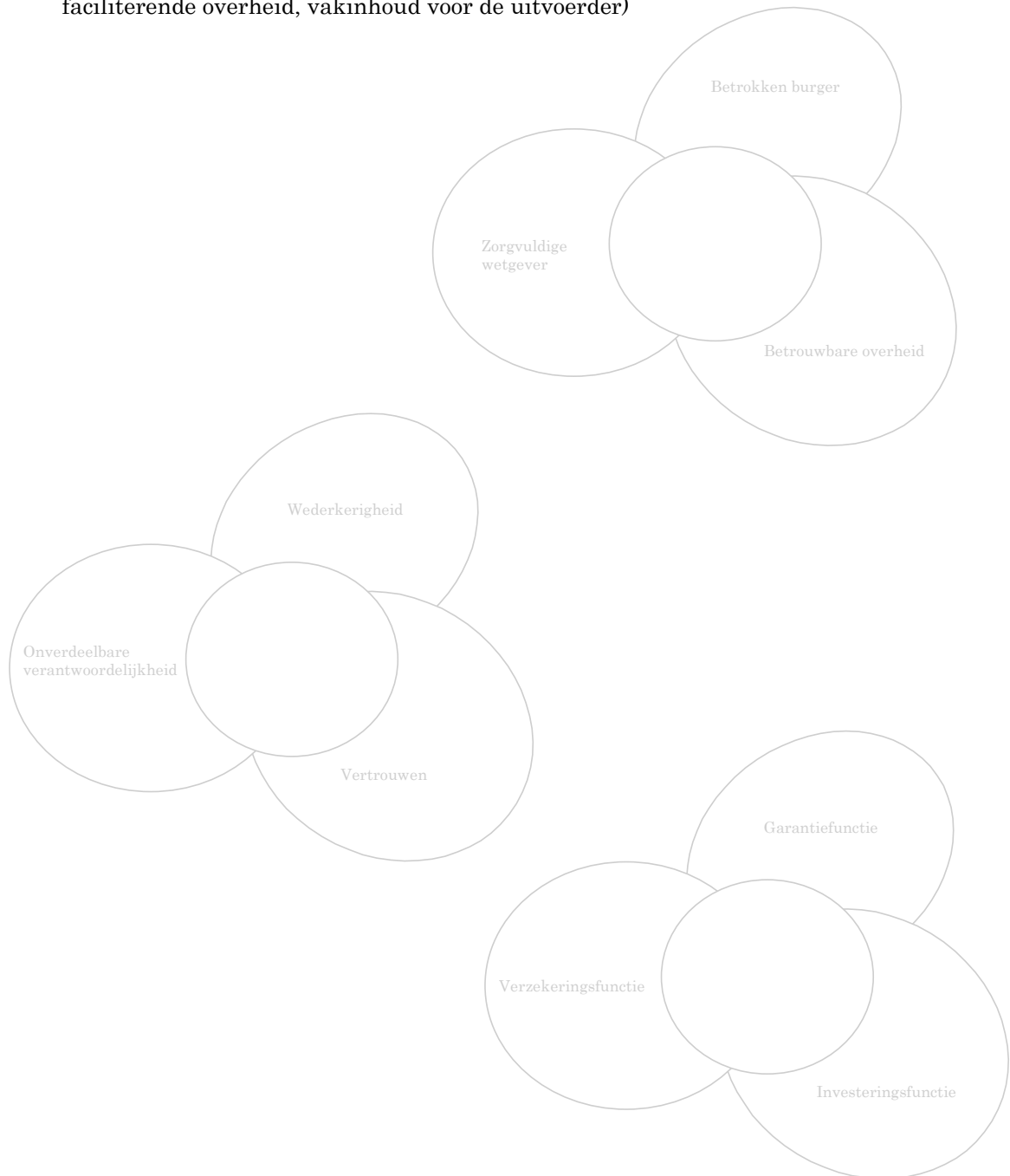
- werk boven inkomen ook laten gelden in geval van inburgering
- kwaliteitsvereisten voor kinderopvang, waar kinderen een aantal dagen per week zijn van 8 tot 6 uur ook laten gelden voor kinderopvang voor kinderen van moeders die een inburgeringsprogramma volgen van 3 uur gedurende 2 dagen in de week.
- iemand die een bijstandsuitkering heeft en ook nog een kleine pensioenuitkering van 32 euro in de maand, dat wel heeft opgegeven, maar waarvan niet duidelijk is of er een loonheffingskorting over dat nabestaandenpensioen van enkele tientallen eurocenten is geheven, de bijstandsuitkering stopzetten.
- deregulering van het rijk naar gemeenten zonder heldere afspraken over welke informatiebehoefte het rijk en de tweede kamer nodig hebben om een beoordeling van de effectiviteit van het beleid te kunnen maken, waardoor vervolgens kamerleden over ieder incident dat de media haalt de verantwoordelijk bewindspersoon naar de kamer roepen en aandringen op ingrijpen of regelgeving.
- asielzoekers jarenlang in een asielprocedure laten zitten en hen verbieden om de taal te leren, aan inburgering te doen of een baantje te hebben.
- etcetera.

Tot slot een paar hartenkreten:

- stop met het verkokerde beleid, roep op tot integrale beleidsvoering, ook op lokaal niveau.
- schenk meer aandacht aan de uitvoering met respect en regelruimte voor de professionals en neem de tijd voor veranderingsprocessen.

Deel II: De Beweging

(over: gelijkheid, keuzevrijheid, individuele verantwoordelijkheid, de waarde van wederkerigheid, decentralisatie, vergankelijkheid van verworven rechten, faciliterende overheid, vakinhoud voor de uitvoerder)



1 Over de balans tussen Vrijheid en Gelijkheid (door: Ben Fruijtjer en Han Noten)

De kwaliteit van samenleven

Arthur Lehning begint zijn prachtige rede “*Over Vrijheid en Gelijkheid*” met de eerste zin uit het *Contrat social* van Rousseau: “De mens wordt vrij geboren, en overall bevindt hij zich in ketenen”. Er klinkt een diepe droefheid in door. Waarom is de oorspronkelijke vrijheid van de natuurstaat verloren gegaan? Het antwoord is even eenvoudig als beklemmend: het is de mens zelf die zich de ketenen heeft aangedaan. Om samen te leven met de andere mensen, heeft hij zich van zijn vrijheid beroofd.

Historisch gezien zal dit beeld van het verloren gaan van de natuurstaat niet kloppen, dat wist Rousseau ook wel, maar het plaatst ons wel op een indringende manier midden in het centrale probleem van de menselijke samenleving: “hoe kunnen wij onze vrijheid behouden wanneer wij ons in een gemeenschap met anderen verbinden”. Of in termen van de sociale architect: “hoe moet de sociale orde in een samenleving worden vormgegeven opdat de vrijheid van de mensen gewaarborgd wordt?”

In de vele antwoorden die in de loop van de geschiedenis op deze vraag gegeven zijn komt altijd het woord ‘gelijkheid’ voor, wie het antwoord ook geeft. En altijd gaat het dan over de aard van de verhouding tussen vrijheid en gelijkheid. Van complementair tot strijdig, van eenduidig tot paradoxaal, van parasitair tot mutualistisch: alle mogelijke verhoudingen in alle gradaties hebben in de literatuur wel een plaats gekregen.

Een kleine beschouwing over gelijkheid en vrijheid als achtergrond voor een PvdA-rapport over de modernisering van de verzorgingsstaat kan niet meer inhouden dan een kortstondige rondvlucht over het woud van al die geschriften om vervolgens beide voeten weer op de grond te zetten en conclusies te trekken over de keuzes die een sociaal-democratische partij zou moeten maken gezien haar beginselen.

Het startpunt van de beschouwing is niet de mens maar de samenleving: “de mensen met het oog op hun onderling verkeer” (Van Dale). Het gaat bij het vraagstuk van de modernisering van de verzorgingsstaat om de **kwaliteit** (*in de betekenis van ‘hoedanigheid’*) **van menselijk samenleven**.

Wanneer heeft samenleven kwaliteit? Voor het antwoord op die vraag hanteren we geen nominaal uitgangspunt maar een functioneel uitgangspunt: “Dat hangt af van de mogelijkheden die de mensen hebben om te kunnen communiceren, om keuzes te maken in de baaiert van ál die menselijke relaties die bij elkaar die samenleving vormen”. Anders geformuleerd: de kwaliteit van een samenleving is een functie van het vermogen tot het nemen van beslissingen. Bemerkt dat dit geen *moralistisch* uitgangspunt is. Het legt geen norm of waarde op maar geeft een definitie en trekt vervolgens consequenties uit die definitie.

Vrijheid

Om keuzes te kunnen maken, om beslissingen te kunnen nemen moeten mensen **vrijheid** hebben. Anders kunnen geen keuzes worden gemaakt maar worden

keuzes opgelegd. En dan is er geen sprake van een menselijke samenleving maar van een onmenselijke samenleving. Een totalitaire samenleving, of een door Henry Adams in 1862 al beschreven technologisch gedomineerde samenleving, is een onmenselijke samenleving.

Die vrijheid om te kunnen samenleven moet er nú maar ook in de toekomst zijn. Dat vraagt een sociale omgeving die het individu de mogelijkheid tot ontplooiing biedt in het onderwijs, in de arbeid en in de woonomgeving, en die op een menswaardige manier beschermt tegen mentale en fysieke overbelasting (zorg, veiligheid, sociale zekerheid).

Vrijheid is in deze redenering derhalve de meest essentiële waarde voor menselijk samenleven. Deze vrijheid binnen een samenleving staat niet gelijk aan (het streven naar) afwezigheid van orde. Integendeel, in chaos verliezen alle keuzes hun zin. Willen burgers in een samenleving zin en betekenis aan hun relaties met anderen kunnen ontlenuen, dan moet er een minimum aan stabiliteit, voorspelbaarheid en regelgeving zijn.

Relaties verlopen dus niet willekeurig, zo is een belangrijk uitgangspunt van deze redenering. Er zijn normen in het spel die richting geven aan de verwachtingen die de mensen jegens elkaar koesteren. Die normen zijn niet aan een bovenmenselijk doel of wezen verbonden. Zij zijn onverbrekelijk verbonden aan het mens zijn in een sociale omgeving: “etsi non daretur deus”.

Welke noodzakelijke waarden voor het in stand houden van de samenleving, voor de continuering van de sociale processen in de samenleving worden uit het vrijheidsbegrip afgeleid?

Gelijkheid

Vrijheid voor het individu om keuzes te kunnen maken, om te communiceren impliceert **gelijkheid** tussen individuen. Vrijheid, zo zegt Isaiah Berlin, heeft gelijkheid nodig. De communicatie tussen ongelijke individuen stopt op den duur. Als ik in staat ben de keuzemogelijkheden van de anderen in mijn omgeving te bepalen dan zal op den duur de output van hen richting mij gelijk worden aan de input van mij richting hen en stopt de communicatie. **Gelijkheid** is een tweede noodzakelijke waarde van de menselijke samenleving. In de woorden van Fromm: “Equality between men must be remembered , especially, to prevent one man’s becoming the instrument of another”.

Zo goed als vrijheid niet de afwezigheid van orde impliceert, is het formuleren van de waarde ‘gelijkheid’ geen pleidooi voor de afwezigheid van macht(sverschillen) en (machts)verschil. Dat zou een samenleving in volledige balans betekenen. Iedereen in de samenleving zou dan in elke uitwisselingsrelatie geven en nemen in overeenstemming met de daarvoor over en weer geldende verwachtingen. Die evenwichtstoestand komt alleen voor in de Hof van Eden, Het Walhalla of Van Eeden’s Walden. Vanaf Adam en Eva interfereren relaties tussen mensen door verschillende verwachtingen en verschillende machtsverhoudingen. Een evenwichtssituatie komt in de praktijk van het leven niet voor. Hoogstens heel eventjes maar. Sterker nog die interferenties zorgen voor verandering. Het is een betrekkelijk nieuw verworven inzicht in de systeemdynamica dat processen/interacties altijd onderhevig zijn aan veranderlijke impulsen door

andere processen/interacties (omgeving) en dat een proces zonder interferenties een theoretisch idee is dat in de praktijk principieel niet kan voorkomen. De implicaties van dit inzicht zijn aanzienlijk: *het gaat niet (meer) om de maakbaarheid van de samenleving (samenleving als beheerst proces) maar over de beheersbaarheid van de samenleving (samenleven als een ordeningsvraagstuk)*. In de erkenning dat een samenleving voortdurend van koers verandert en zal blijven veranderen, streef je als politieke partij naar bijsturingmogelijkheden (regelmechanismen).

Balans tussen vrijheid en gelijkheid

Met het formuleren van de noodzaak van de waarden vrijheid en gelijkheid in een samenleving is nog niets gezegd over de balans tussen vrijheid en gelijkheid die bij de inrichting van de samenleving moet worden nagestreefd. Wel is duidelijk hoe gelijkheid zich tot vrijheid verhoudt. Om met Schuyt te spreken:

“Maatschappelijke gelijkheid is geen waarde die op zichzelf nastrevenswaardig is. Het streven naar vermindering van cumulerende ongelijkheid wordt ingegeven door de zorg voor de realisering van andere waarden, namelijk waardigheid en ontplooiing van de persoonlijkheid, hetgeen, als het goed is, een ander woord is voor vrijheid”.

Biedt de idee dat gelijkheid een middel is om het doel, vrijheid, te bereiken, een aanknopingspunt voor de inrichting van de samenleving? Op het eerste gezicht mag daaruit afgeleid worden dat gelijkheid een voorwaarde is voor vrijheid en dat in de woorden van het 1^e kamerlid van de SP Van Raak “de vraag centraal moet staan hoe het onderwijs, de zorg, de arbeid en de politiek zo georganiseerd kunnen worden dat elke mens een gelijkaardige kans heeft op welvaart en zelfontplooiing”. Het vrije individu moet volgens Van Raak niet gezien worden als het begin, maar als het einddoel van de politiek. In soortgelijke bewoordingen laat ook Bordewijk zich uit in een parafraze op het PvdA beginselmanifest: “het is de taak van de overheid door middel van herverdeling van kansen en middelen gelijkere uitgangspunten en ontplooiingskansen te scheppen en zo de menselijke vrijheid te vergroten.”

Tegen een dergelijke lineaire redenering stelt de praktijk zich in al haar grillige non-lineariteit te weer. Daar blijkt telkens weer hoe dynamisch en complex de verhouding tussen vrijheid en gelijkheid is. Zij is zelfs paradoxaal: “Vrijheid heeft gelijkheid nodig, maar gelijkheid gaat ten koste van de vrijheid”, aldus Berlin. Er is een haat-liefde verhouding tussen beide. Enerzijds kunnen ze niet zonder elkaar. Onbegrensde vrijheid leidt tot het recht van de sterkste en dus tot onvrijheid. De leuze van de CDU uit de jaren 80 van de vorige eeuw “Freiheit statt Sozialismus” is dus onzin. En andersom heeft de korte geschiedenis van het communisme uitgewezen dat gelijkheid zonder vrijheid alleen maar een frase is. Maar ook de minder radicale PvdA-leuze “spreiding van kennis, macht en inkomen” uit de 70er jaren bleek in haar al enthousiasme, onuitvoerbaar.

Maar anderzijds doen ze elkaar ook pijn. De geschiedenis van de vrijheid is de geschiedenis van de grenzen die de gelijkheid oplegt aan de vrijheid en andersom. Bij het zoeken naar een goede balans tussen vrijheid en gelijkheid die de pijn eerlijk verdeelt, speelt de staat, zo stelt Popper, de belangrijkste rol. Zij moet de bescherming van de vrijheid aan alle burgers opleggen maar daarbij niet verder gaan dan nodig is.

Dat is geen gemakkelijke opgave. Niet voor niets zien Bussemakers en Van der Ploeg in hun boek *Leven na Paars (als een van de grootste uitdagingen van de*

verzorgingsstaat het geven van garantie van solidariteit en een garantie van goede zorg en onderwijs in combinatie met de keuzevrijheid die mensen willen).

Aan de ene kant is de staat maar al te snel geneigd haar garanties aan de burger te laten ontaarden in bureaucratie en technocratie en tenslotte zelfs in autocratie en staatsdespotisme. Vanaf Tocqueville in de eerste helft van de 19^e eeuw wordt tegen deze bedreiging gewaarschuwd. Teveel aandacht voor gelijkheid zal het doel, de vrijheid, vernietigen. Een samenleving die gelijkheid – in de betekenis van gelijkheid van resultaat – boven vrijheid stelt, zal tenslotte noch gelijkheid noch vrijheid bereiken.

Aan de andere kant kan een al te grote nadruk op een economisch en sociaal liberalisme de balans te ver naar de andere kant doen overslaan. In de liberale traditie in haar meest pure vorm is de verhouding tussen vrijheid en gelijkheid omgedraaid. Gelijkheid is geen voorwaarde voor vrijheid, maar een effect. Hoewel een bij-product van vrijheid, is een grotere mate van gelijkheid geen toeval. Milton & Rose Friedman pleiten voor een vrije samenleving die de mensen in staat stelt hun energie en mogelijkheden te gebruiken om eigen doeleinden na te streven. Zij voorkomt niet dat sommigen een bevoorrechte positie bereiken, maar zolang de vrijheid gehandhaafd blijft, voorkomt zij wel dat deze bevoorrechte posities instituties worden die niet door andere bekwame en ambitieuze mensen kunnen worden aangevallen.

Hoe aantrekkelijk ook, de gedachte is weinig realistisch. Zo veel vrijheid voor de vrijheid is de sociaal democraten een gruwel. De risico's zijn te groot. "Alleen maar kansen bieden, zelfs gelijke kansen, is niet voldoende. Daarvoor zijn de uitgangsposities te ongelijk. Mensen hebben ook recht op zekerheid, de zekerheid van een fatsoenlijk bestaan. De sociaal-democratie onderscheidt zich daarin van het (neo-) liberalisme" (Beginselmanifest PvdA).

De geschiedenis van het westen en het westerse denken laat zich beschrijven aan de hand van de verschuivingen in de balans tussen vrijheid en gelijkheid zoals Lehning zo prachtig laat zien. Alle verklaringen vanaf de Magna Charta in 1215 tot aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die in 1948 door de Verenigde Naties werden opgesteld, zijn principiële keuzes over vrijheid en gelijkheid binnen de specifieke sociale en politieke constellatie waarin zij werden opgesteld. De strijd om meer gelijkheid was dominant binnen de sociaal-economische constellatie aan het einde van de 19^e en een groot deel van de 20^e eeuw. In de periode daarna, ruwweg sinds het einde van de 70er jaren, verschuift de balans stapje voor stapje richting vrijheid. Ook in Nederland.

Vrijheid weegt zwaarder

Die balansverschuiving is niet revolutionair. De 'verzorgingsstaat' als meest pregnante resultaat van het gelijkheidsideaal staat niet ter discussie. De marges voor verandering zijn klein. "Onze samenleving is in belangrijke mate vanuit een solidariteitsprincipe geordend. En niemand lijkt het daarmee oneens te zijn. Het proberen op te heffen van sociale achterstanden met gelijke rechten, plichten en kansen, uitkeringen als de WAO waar iedereen recht op heeft; dat alles is een belangrijke verworvenheid van de sociaal-democratie, en van de christen-democratie. Ook een partij als de VVD is niet geneigd de verzorgingsstaat aan te vechten" zo schrijft Schnabel (*in Bedreven en gedreven*). Maar, zegt hij erbij, in het streven naar een "nieuw evenwicht tussen het socialistische gelijkheidsbeginsel en het liberale vrijheidsbeginsel" past een groter accent op vrijheid. Ook het nieuwe Beginselmanifest van de PvdA ademt de roep naar meer vrijheid uit. Om de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken en tegemoet te

komen aan de toegenomen mondigheid van de individuele burger, wordt het recht op zekerheid gekoppeld aan meer keuzevrijheid.

Maar hoe gering de marges ook zijn, het effect op de samenleving is groot. Een kleine verandering in de balans kan het aanzicht van een samenleving doen veranderen. Wie de 70-er jaren vergelijkt met de huidige periode kan niet ontkennen dat de cultuur radicaal anders is. Op economisch, politiek en maatschappelijk niveau overheerst het liberalisme. Economisch gezien is de vrije markt na de val van de Berlijnse Muur “definitief” hét ordeningsprincipe van de samenleving geworden dat zelfs wordt toegepast op wat wij de *collectieve* sector noemen. Op politiek niveau heeft de komst van “Paars” meer blik gegeven van een liberalisering van de sociaal-democratie dan een socialisering van het liberalisme. Maatschappelijk gezien wijst elk onderzoek op de toenemende secularisering, individualisering en emancipatie van de burger: de speerpunten van het liberalisme.

De kritiek op deze nieuwe verhouding tussen vrijheid en gelijkheid is aanwezig, ook en vooral binnen de Partij van de Arbeid. De meest uitgesproken vertegenwoordiger van dit tegengeluid is Kalma. Hij wijst in zijn artikel “Over gelijkheid” in het blad *Socialisme & Democratie* op de toegenomen maatschappelijk ongelijkheid in de afgelopen 25 jaar: “Men hoeft geen tweedelingsfetisjist te zijn om te erkennen dat de inkomens- en vermogensdeling in de jaren tachtig en negentig in de Westerse landen een stuk ongelijker is geworden; dat de toegenomen betekenis van kennis en een daarmee gepaard gaande ‘merotocratisering’ van de samenleving voor nieuwe ongelijkheden dreigt te zorgen ..”. In de samenleving uit deze kritiek zich niet in een terugverlangen naar de gelijkheidscultuur van de jaren zeventig. Daarvoor zijn de voordelen van vooral de politieke en maatschappelijke liberalisering te groot. Het verzet tegen de nadelen van het economisch liberalisme die met name in de collectieve sector ondervonden worden, uit zich in de toegenomen angst en onzekerheid in de samenleving, een grotere behoefte aan veiligheid én een afkeer van de overheidspolitiek wie er ook regeert!

Naar een nieuw evenwicht tussen vrijheid en gelijkheid

Het formuleren van een nieuwe visie op de verzorgingsstaat is in wezen het zoeken naar een nieuwe verhouding tussen vrijheid en gelijkheid. Hebben we daarvoor criteria? Zijn die criteria wetenschappelijke te onderbouwen of ethisch te verantwoorden? Wat we weten is dat, wil de verzorgingsstaat levensvatbaar zijn, zij efficiënt georganiseerd moet zijn om zich kunnen handhaven in een steeds nadrukkelijker aanwezige, geglobaliseerde omgeving. En, dat weten we ook, efficiëntie alléén is niet genoeg. Een verzorgingsstaat zal geen beletsel moeten zijn voor de pluriformiteit in de samenleving. Die pluriformiteit is nodig voor het ontwikkelen van kennis en het laten gedijen van creativiteit om in concurrentie en samenwerking met andere samenlevingen haar eigen welvaart en welzijn in stand te houden en liefst te vergroten. Maar bovenal zal een verzorgingsstaat voor haar eigen burgers én voor andere samenlevingen legitimiteit moeten bezitten. Het zal een rechtvaardige en fatsoenlijke samenleving moeten zijn.

Deze drie ‘functie-eisen’ van de verzorgingsstaat geven helaas nog geen uitsluitel over de inrichting ervan. En ook de wetenschap kan ons die niet aanreiken. Die illusie hebben we wel gehad. De eerste beginselprogramma’s van de SDAP handelden niet over beginselen maar pretendeerden een wetenschappelijke analyse van de maatschappij te bieden waaruit vervolgens de noodzakelijke marsroute naar het socialisme werd afgeleid. Beginselen suggereren een persoonlijke keuze alsof de socialistische samenleving een kwestie van individuele

voorkeur zou zijn. *“Een dergelijke subjectiviteit was de zich marxist noemde sociaal-democraten altijd een gruwel geweest”* zo schrijven Hartmans en Vermaas in *De Groene Amsterdammer* in hun drieluik over de grote ideologieën. Het was niet de letter van de leer die telde maar de wetenschappelijke methode.

Helaas, de wetenschap biedt geen uitkomst. Leerzaam is ook een andere poging om langs wetenschappelijke weg, maar dan minder ideologisch en meer empirisch onderbouwd, een ethische grondslag voor een rechtvaardige verhouding tussen vrijheid en gelijkheid te formuleren. Deze poging van het Nederlands Gesprek Centrum stamt uit de jaren vijftig. De uitkomst was dat het zoeken naar ‘objectieve’ normen vruchteloos was. Een afgerond resultaat kon niet worden aangeboden omdat zelfs voor de eerbiedwaardige leden van het Centrum al gold: “zoveel hoofden, zoveel zinnen”. En omdat het onderwerp van vrijheid en gelijkheid “telkens diepten vertoont, waarin men niet kan afdalen zonder een grondige doordinking van alle aspecten”.

De betrokken samenleving

Kiezen van balans is kwestie van keuzes maken. Dat is een mensenzaak. Wetenschap kan voor- en nadelen van keuzes verhelderen.

Geschiedenis is bondgenoot in keuzeprocess maar biedt geen zekerheid.

Een aantal uitgangspunten voor de sociaal-democratie bij het maken van de keuzes:

- Gelijkheid is in de sociaal-democratie een **voorwaarde** voor vrijheid en moet als zodanig ook in het **politieke** domein worden gelegitimeerd in wetten en regels.
- Maar dat betekent niet dat in **sociale domein** gelijkheid kan worden opgelegd (Hannah Arendt). Het is een illusie te denken dat interventie in het sociale domein garant staat voor het realiseren van een goede balans tussen vrijheid en gelijkheid in het politieke domein. Dat is dwang vanuit een maakbaarheidsidee.
- De grote problemen voor de sociaal democratie liggen in het sociale domein. In de vormgeving van gelijkheid zitten de grote nadelen verborgen, niet in het politieke principe van de gelijkheid zelf.
- Die gevaren zijn afhankelijkheid en verlies van de voor **betrokken** burgerschap noodzakelijke autonomie door de bureaucrativering van de gelijkheid. "Het reduceren van de gelijkheid tot het 'inkomensplaatjes' heeft het gelijkheidsideaal, in en buiten de PvdA, geen goed gedaan" (Kalma)
- Betrokkenheid is een belangrijk begrip (wordt overigens ook allerwegen door het CDA gehanteerd). Betrokkenheid van de burger zegt iets over de omgeving, de maatschappelijke condities voor samenleven. Als de samenleving de burger betreft bij het oplossen van vragen en problemen zal de burger zich meer betrokken voelen bij de samenleving. (Kalma maakt in aansluiting op Sennett daar een aantal behartigenswaardige opmerkingen over: "Zo ligt het voor de hand om de 'betrokken samenleving' waarvoor gepleit wordt, mede te bevorderen door een grotere participatie van burgers in hun werk- en leefomgeving en in de voorbereiding en uitvoering van het beleid (meer dan in spectaculaire hervormingen van het politiek systeem). Deze door Sennett uitgedragen visie op gelijkheid en afhankelijkheid in de verzorgingsstaat leidt tot een beleid dat het eigen initiatief van uitkeringsgerechtigden benadrukt (en niet tot een beleid van gedwongen tewerkstelling en zwaar aangezette sancties")
- Kortom: alleen reguleren wat noodzakelijk is: de kaders vaststellen en daarbinnen veel meer overlaten aan eigen verantwoordelijkheid. Daarmee kom je tegemoet aan ruimte voor geëmancipeerde burger
- Geen detail-uitspraken over gelijkheid-vrijheid. Burgerrechten moeten de garantie vormen voor de 'grote gelijkheid'. Dat voorkomt het gevaar van bureaucrativering, technocratisering .

Sturen op hoofdlijnen vanuit breed geformuleerde principes over kwaliteit van de samenleving die in wetten en rechten worden vastgelegd:

ontplooiingsmogelijkheden, basis zekerheden etc. met een open oog voor nadelen van vrijheid (onzekerheid, angst) en gelijkheid (afhankelijkheid).

2 De waarde van wederkerigheid (door: Aafke Komter)

Terwijl vroeger het begrip solidariteit letterlijk en figuurlijk hoog in de socialistische vaandels werd meegevoerd, heeft het in het recente Beginselprogramma van de PvdA een wat bescheidener plaats gekregen. Na jarenlange antropologische en sociologische studie van dit begrip, ben ik er ook zelf aanmerkelijk minder enthousiast over geworden. Behalve dat het een hoera-woord is (niemand is tegen en het klinkt lekker) is het ook een begrip met minder fraaie facetten. Denk aan het paternalisme dat vaak kleeft aan goedbedoelde pogingen om zwakkeren of onderdrukten in de samenleving te steunen, te 'verheffen' of te 'bevrijden', of de duurzame afhankelijkheid waarin zij door de hulp van bovenaf terecht kunnen komen.

Potentieel gevaarlijker zijn vormen van sterke onderlinge groepssolidariteit: de solidariteit die de standpunten van anderen niet verdraagt, en niet terugdeinst voor brute methoden om het eigen gelijk aan anderen op te leggen: de solidariteit die wortelt in 'bloed en bodem'-gevoelens. Hannah Arendt heeft ooit prachtig beschreven hoe de compassie van de Franse revolutionairen, Robespierre voorop, met de massa's van arme en uitgebuite mensen uiteindelijk leidde tot de meedogenloze vernietiging van de tegenstanders van de revolutie. Dat is de perverse moraal die in het verleden wel eens aan linkse of revolutionaire politiek ten grondslag heeft gelegen. We hebben onze lessen geleerd en dat willen we niet meer. Maar wat dan wel?

Paul Kalma hanteert in zijn recente boek *Links, rechts en de vooruitgang* (Amsterdam: WBS/Mets en Schilt, 2004) verschillende omschrijvingen van solidariteit. Solidariteit is de onbaatzuchtige hulp die mensen elkaar geven (vrijwilligerswerk, mantelzorg), maar ook algemener, de compassie met het lot van anderen. Zelf ben ik met geen van beide omschrijvingen erg gelukkig. De eerste raakt niet de kern van het begrip solidariteit zoals dit ooit door klassieke sociologen en antropologen is geformuleerd, en dat verwijst naar het sociale weefsel, het cement van de samenleving. De tweede formulering miskent dat compassie lang niet altijd een betrouwbare motivatie is voor solidair handelen.

Solidariteit zoals door de klassieken beschreven, gaat steeds over gemeenschapsvorming, over hoe sociale banden tussen mensen tot stand komen en in stand gehouden kunnen worden. Aan het einde van de negentiende eeuw vreesden velen dat de solidariteit onder ernstige spanning zou komen te staan als gevolg van industrialisering, verstedelijking en verpaupering. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw staan we voor de enorme opgave om een sociaal weefsel te ontwikkelen waarin leden van de meerderheid en minderheidsgroepen op een respectvolle manier met elkaar kunnen samenleven. Compassie en hulpvaardigheid zijn niet voldoende om dat te realiseren. Om sociale samenhang te bewerkstelligen is een andere morele grondslag nodig. Die morele grondslag ligt besloten in het begrip solidariteit zelf, en wel in het element van wederkerigheid. Ik zie hier interessante aanknopingspunten met het PvdA-Beginselmanifest. Gemeenschap als keuze, wederzijds respect tussen overheid en burgers, tot uitdrukking komend in het recht op een fatsoenlijk bestaan, en de ideeën over publieke voorzieningen: het investeren door de overheid in haar burgers en het kunnen aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheid.

Waarom wederkerigheid, en wat is er moreel aan? Wederkerigheid, dat wil zeggen de wederzijdse (en dus niet de eenzijdige, top-down) uitwisseling van materiële en niet-materiële steun, informatie, diensten ligt ten grondslag aan elke vorm van gemeenschap, van de primitieve, op giftuitwisseling gebaseerde archaische samenlevingen tot en met onze hedendaagse multiculturele samenleving. Een samenleving bestaat dankzij wederkerigheid tussen burgers onderling en tussen overheid en burgers. Waarom is het informele sociale contract dat door wederkerigheid tot stand komt zo effectief? Omdat wederkerigheid een elegante combinatie is tussen eigenbelang en de vereisten van het sociale leven. Iedereen wordt individueel beter van wederkerigheid, maar ook de gemeenschap is ermee gediend.

Wat is er moreel aan wederkerigheid? Allereerst impliceert wederkerigheid de erkenning van de ander als potentiële bondgenoot. Zonder deze fundamentele erkenning is er geen wederkerige uitwisseling en geen solidariteit mogelijk. Erkenning impliceert niet alleen respect voor de ander, maar ook erkenning van onderlinge afhankelijkheid: je hebt elkaar nodig om een leefbare samenleving te kunnen creëren. Niet alle vormen van wederkerigheid impliceren moraliteit: transacties op de markt hebben doorgaans geen morele implicaties, maar vrienden- of burendiensten wel. Frans de Waal deed op basis van zijn studie onder primaten een prachtige constatering, die onverkort ook voor mensen geldt: wederkerigheid kan bestaan zonder moraal, maar er is geen moraal zonder wederkerigheid. Een tweede moreel aspect van wederkerigheid is de verplichting tot teruggeven. De klassieke regel die aan geschenkuitwisseling, maar in feite aan elke uitwisseling ten grondslag ligt, is de morele verplichting om een ontvangen gunst of dienst te beantwoorden met een tegenprestatie.

Net zomin als enig ander moreel principe is wederkerigheid een tovermiddel. Wederkerigheid staat onder permanente druk van tekorten (bijvoorbeeld mensen die zelf tekort komen en niet kunnen teruggeven) en ongelijkheden in de samenleving, van belangentegenstellingen en van gebrekkige identificatiemogelijkheden tussen groepen met een uiteenlopende achtergrond. Niettemin biedt het streven naar wederkerigheid, zowel binnen maatschappelijke instituties als in informele verbanden, naar mijn mening interessante aanknopingspunten voor een linkse politiek. Wanneer je wederkerigheid als moreel fundament van linkse politiek neemt, gaat het erom hoe je de samenleving zodanig inricht dat vormen van onderlinge afhankelijkheid, zowel tussen burgers onderling als tussen burgers en overheid, productief gemaakt kunnen worden. Sleutelwoorden zijn: wederzijdse aanspreekbaarheid, respect, kleinschaligheid, directe lijnen, en het ontbreken van bureaucratie.

Twee opmerkingen tot slot. Ten eerste zou niet 'verlichting' (Duyvendak), maar 'vervlechting' van gemeenschappen ('zij' hoeven niet precies zo te worden als 'wij') ons streven moeten zijn. We komen al een heel eind als er sprake is van wederzijdse aanvaarding, het erkennen van de ander als ander. Het zoeken naar gemeenschappelijkheden is een betere optie dan het streven naar 'verlichting', dat toch wat paternalistisch, voorhoede-achtig aandoet. Alleen dan kunnen de negatieve gevolgen van sterke onderlinge groepssolidariteit worden vermeden. Ten tweede zou het idee van het informele sociale contract, of van de wederkerigheid, moeten worden uitgewerkt in concrete politieke praktijken: onderwijs, arbeid, gezondheidszorg, veiligheid, het publieke domein en, last but not least, in de verbinding tussen 'lichte' en 'zware' gemeenschappen.

‘In veel huidige economische en sociaalwetenschappelijke theorieën worden mensen uitsluitend gezien als lieden die alsmaar bezig zijn met de vergroting van bekrompen geformuleerd eigenbelang. En als we dit dogma als uitgangspunt nemen, is het pessimisme over maatschappelijke hervorming die ongelijkheid terugdringt zeker gerechtvaardigd. Maar dit ‘model’ van mensen is niet alleen deprimerend en akelig, er bestaat ook weinig bewijs voor dat dit een goed beeld geeft van de werkelijkheid. Mensen worden niet alleen beïnvloed door wat zij als hun eigenbelang zien, maar ook door [...] hun passies.’ (Nobelprijswinnaar economie Amartya Sen, 1995: 263)

In de sociale wetenschappen woedt sinds jaren een debat over ‘rationele keuzen’. Dit paradigma zegt dat individuen afwegingen maken in hun leven op basis van een kosten-baten analyse. Tegelijkertijd wordt dit paradigma voortdurend gelogenstraft; Nederlandse moeders werken minder buitenshuis dan ze op basis van een kosten-batenanalyse zouden moeten doen en in de V.S. stemmen meer mensen op basis van hun culturele overtuiging dan op basis van hun sociaal-economische belangen. Ook het ‘nee’ tegen de Europese Grondwet is meer emotioneel dan rationeel gefundeerd.

Met het begrip ‘keuzevrijheid’ wordt al enige decennia geworsteld door wetenschappers en meer recent door politici. Sinds de kritiek op het paternalisme van de verzorgingsstaat, in het bijzonder op het domein van zorg en welzijn werd ingezet door Hans Achterhuis (De markt van welzijn en geluk), door emanciperende vrouwen, jongeren en vertegenwoordigers van patiëntenorganisaties (anti-psiatrie) zich vermengde met de kritiek op de te kostbare verzorgingsstaat (het no-nonsense beleid van Lubbers) biedt de term ‘keuzevrijheid’ zowel een sociaal als economisch alternatief. Het lijkt immers zowel tegemoet te komen aan de wensen van de geïndividualiseerde burger die zelf wel bepaalt wat goed voor hem/haar is als aan de bij de vertegenwoordigers van de overbelaste overheid postgevatte idee dat ‘de gebruiker niet alleen bepaalt maar daarvoor dan ook maar betaalt’.

Keuzevrijheid is – zoals solidariteit – een ‘hoerawoord’; voor velerlei interpretaties vatbaar en daarom een vat van tegenstrijdigheden en dilemma’s. Enkele negatieve connotaties:

Keuzevrijheid betekent ‘eigen schuld, dikke bult’; ‘Je had toch de pil kunnen gebruiken, sta dan ook maar zelf voor de gevolgen van het moederschap in’. ‘Op de website van onze x-patiëntenvereniging hebben we toch vermeld dat ziekenhuis y geen optimaal resultaat behaalde in behandeling z; een klacht is dus niet ontvankelijk’. ‘U had voor uw kinderen via de bijzondere bijstand een aanvraag kunnen doen voor dit schooltje, jammer nou toch, maar ja, volgend jaar beter’.

Vier mechanismen die keuzevrijheid beperken, zijn in deze voorbeelden samengevat:

- *Sociale ongelijkheid* tussen de seksen, binnen en tussen (etnisch gebaseerde) bevolkingsgroepen kunnen verhinderen dat burgers voldoende autonoom zijn om hun vrijheid te realiseren. Het principe van 'keuzevrijheid' impliceert dat we hen tekort doen, dat we hen de maatstaven opleggen van degenen die voldoende in staat zijn om voor zichzelf op te komen.
- *Deficiënties van genot of verlangen* komen voort uit gereduceerde verwachtingen omtrent de haalbaarheid van persoonlijke ontwikkeling. Als teveel kinderen van allochtone Nederlanders verdrinken is de oorzaak niet dat zij niet kunnen zwemmen, maar dat zij niet opgevoed zijn met de verwachting dat kinderen die in Nederland wonen, moeten kunnen zwemmen. Als van gedeeltelijk arbeidsongeschikten verwacht wordt dat ze niet deelnemen aan de betaalde arbeid, zal het verlangen om een baan te hebben op den duur getemperd worden. Sociale ongelijkheid creëert sociaal ongelijke verwachtingen en beperkt daarmee de keuzevrijheid.
- *Informatietekort*: keuzevrijheid kan alleen volledig tot ontwikkeling komen als iedere burger in staat is en bekwaam is tot het verwerven van volledige informatie. In bepaalde domeinen van het leven is die informatie per definitie beperkt, hetzij omdat de *noden/behoefden acuut* zijn, hetzij omdat het afwegen van grote hoeveelheden informatie een bepaalde mate van *tijd, intelligentie en voorkennis* veronderstelt, hetzij omdat de *informatie onvolledig* is en zich alleen richt op processen in plaats van op producten (erkende kwaliteitssystemen zijn vooral procesgericht, nauwelijks productgericht).
- *Monopolistisch/oligopolistisch voorzieningenaanbod* beperkt de keuzevrijheid door gebrek aan vergelijkbare alternatieven. Perfecte markten bestaan niet en de tendens tot monopolievorming is sterker dan de tendens tot vrije marktvoorming. Dit geldt ook voor de sociale diensten van zorg en welzijn, voor het onderwijs, de kinderopvang, kortom voor die voorzieningen die bijdragen aan de opvoeding, de zorg en het welzijn van individu en samenleving. Dit niet onderkennen staat gelijk aan het creëren van illusies.

Waarom dan toch de term keuzevrijheid te hanteren, in welke betekenis en onder welke condities?

Keuzevrijheid impliceert dat de burger serieus genomen wordt, dat diversiteit aan behoeften en verlangens onderkend wordt en dat de overheid er is voor de burger (in plaats van andersom). Het geeft de burger een eigen 'stem'. In termen van Albert Hirschman verhindert het dat burgers voor de 'exit' optie kiezen en via de 'voice' optie loyaliteit opbrengen. Dat werkt alleen als die optie in alle opzichten serieus genomen wordt. Verlies van loyalty dreigt vooral als burgers het gevoel krijgen met een kluitje in het riet te worden gestuurd, of onder het mom van 'keuzevrijheid' knollen voor citroenen aangesmeerd krijgen (voorbeeld: liberalisering van het taxi-wezen; privatisering van de kinderopvang, keuzevrijheid voor zorgverzekeraars).

Keuzevrijheid heeft vooral betekenis als mensen in termen van Sen 'vrij zijn tegenover de middelen om vrij te worden', dat wil zeggen toegang hebben tot de

middelen die ze nodig hebben om hun persoonlijke capaciteiten te ontwikkelen. Die primaire betekenis van keuzevrijheid moet bepalend zijn voor de afweging van de wijze waarop in de verzorgingstaat diensten, voorzieningen en sociale zekerheid wordt georganiseerd.

Het vereist een continue afweging van twee aspecten:

1. Komt de wijze waarop voorzieningen en zekerheid worden aangeboden tegemoet aan de toegankelijkheid van de middelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de individuele capaciteiten van diversiteit van burgers.
2. Dient de wijze waarop voorzieningen en zekerheid worden aangeboden de fatsoenlijke samenleving; bevordert het de wederkerigheid in plaats van het eigenbelang, stimuleert het binding (loyalty) in plaats van terugtrekking (exit), innovatie en creativiteit in plaats van volgzaamheid; beschaving in plaats van decadentie en apathie, verantwoordelijkheid in plaats van afhankelijkheid, etc.

Deze benadering van keuzevrijheid staat haaks op de utilitaristische benadering van keuzevrijheid waarin de combinatie van eigenbelang en efficiëntie centraal staat. Het betekent namelijk dat in de afweging van hoe voorzieningen en diensten worden aangeboden niet wordt uitgegaan van de burger als consument, maar van de burger als deel van het collectief. Daaraan zijn rechten en plichten verbonden voor zowel de overheid (als vertegenwoordiger van het collectief) als voor de individuele burger die deel uitmaakt van het collectief omdat dat hem/haar de beste mogelijkheden verschaft zichzelf te ontwikkelen.

Is die redenering te concretiseren?

- Geen keuzevrijheid suggereren waar die vanwege aanbodkartels of informatietekort niet waargemaakt kan worden (onderwijs, zorgverzekeringen, kinderopvang, thuiszorg, reïntegratiemarkt).
- Keuzevrijheid stimuleren ter bevordering van de vrijheid om te participeren via productdifferentiatie in zorg, welzijn en zekerheid, te realiseren door professionalisering.
- Keuzevrijheid relateren aan sociale ongelijkheid betekent toegankelijkheid in combinatie met wederkerigheid. Nadenken over de paradox: 'mensen begeleiden naar vrijheid, ook als ze niet willen'.

4 De paradox van de eigen verantwoordelijkheid die moet worden genomen (Door: Han Noten)

Paradoxen heb je in verschillende soorten en maten. Watzlawick* maakt een onderscheid tussen logico-mathematische paradoxen, paradoxale definities en pragmatische paradoxen. Een bekend voorbeeld van de eerste is het verhaal van Zeno over Achilles en de schildpad. De Griekse held die in een achtervolgingswedstrijd met de schildpad iedere keer de dubbele afstand aflegt van de schildpad en zo het verschil iedere keer weet te halveren, maar nooit weet te overbruggen. Een ingewikkelde hersenbreker maar ergens niet echt verontrustend. Overigens worden dit soort paradoxen niet zelden opgelost doordat onze theoretisch inzicht in de loop der jaren toeneemt, in dit geval de kennis over wiskundige reeksen.

Het beroemdste voorbeeld van een paradoxale definitie is waarschijnlijk dat van de Kretenzer die beweert dat alle Kretenzers leugenaars zijn. Ook hier kan met verwondering naar gekeken worden maar vervolgens kan de paradox genegeerd worden. Ze is weliswaar onoplosbaar maar ze raakt niet echt. Tenslotte gaat het alleen maar over Kretenzers. De parallel met de politiek komt trouwens al dichter bij.

De derde categorie, die van de pragmatische paradoxen, is veelvuldig in het dagelijkse leven terug te vinden. Zij verschijnt vaak in de vorm van een gebod en binnen een hiërarchische verhouding. “Wees spontaan” is misschien wel het mooiste voorbeeld. Het in de hedendaagse politiek buitengewoon actuele “Neem je eigen verantwoordelijkheid”, Lijkt een goede tweede. Een verantwoordelijkheid die je *moet* nemen, en dus niet kunt weigeren, kan nooit van jezelf zijn terwijl dat gelijktijdig vanuit het gebod wel moet. Wat “eigen verantwoordelijkheid” wordt genoemd is dan feitelijk niet meer dan een omfloerst geformuleerde opdracht. Pragmatische paradoxen zijn overigens een zeer verontrustend soort paradoxen. Volgens wederom Watzlawick zijn er voor de mens twee mogelijke reacties op pragmatische paradoxen: krankzinnigheid of kwaadaardigheid. Daarvan moet je er dus niet teveel hebben. Een systeem dat er de gewoonte van maakt om paradoxale geboden uit te zenden vernietigt op termijn zichzelf. Dat geldt voor een gezin, net zo goed als voor een organisatie als voor een overheid. Een confrontatie met de paradox van de “eigen verantwoordelijkheid” levert in de Haagse politiek spannende momenten op. Discussies op het scherpst van de snede. Dat is ook niet verwonderlijk. Want al te vaak lijkt in voorliggende wetgeving eigen verantwoordelijkheid gelijk aan individuele verantwoordelijkheid. En individuele verantwoordelijkheid zonder een sociaal maatschappelijke context lijkt wel heel erg veel op: “dien je eigen belang”. Alleen, levend op een eiland is dat prima. Maar politiek gaat niet over mensen die alleen op een eiland leven.

Het belang van het collectief

In de traditie van de arbeidersbeweging is het organiseren van collectiviteiten het middel bij uitstek om macht te verwerven: “Samen sta je sterk”. Met een vaak beperkte agenda, beperkt om de eenheid te bewaren, werd de strijd aangegaan met het grootkapitaal. Een fenomeen dat heden ten dage zijn betekenis verloren lijkt te hebben maar misschien wel verklaart waarom Christen Democraten en

Liberalen nog steeds schichtig reageren op het begrip “collectief”. Wellicht wordt een complot tegen de gevestigde orde vermoed zodra het woord valt.

Maar macht genereren was zeker niet het enige doel van het organiseren van collectiviteiten. Van oudsher definiëren Sociaal Democraten een begrip als verantwoordelijkheid, in haar politieke betekenis, in de eerste plaats op een collectief niveau. Zonder het belang van het persoonlijk ethische te willen veronachtzamen, is voor hen solidariteit toch in de eerste plaats een organisatieprincipe. Solidariteit komt, in tegenstelling tot liefdadigheid, niet uit het hart maar uit het hoofd. Niet compassie als het noodlot heeft toegeslagen is de drijfveer, wel het besef dat ieder individu kwetsbaar is.

Die kwetsbaarheid kan verminderd worden door simpelweg risico's te delen met anderen. En hier komt de collectiviteit in beeld. In die zin werkt het niet veel anders dan bij ieder willekeurig verzekeringsbedrijf waar het delen van risico's bestaat bij de gratie van het collectief. Risico's laten zich nu eenmaal lastig delen in je eentje.

Dat Sociaal Democraten de overheid een belangrijke wetgevende rol toedichten bij het creëren en bewaken van collectiviteiten is niet zonder reden. Om solidariteit te laten werken moet er aan tenminste drie voorwaarden worden voldaan:

- de collectiviteit wordt bewaakt in het heden: risicoselectie wordt tot het uiterste bestreden, hierin ligt het dogma van de verplichte deelname besloten;
- de collectiviteit wordt bewaakt in de toekomst: om maatschappelijk draagvlak te behouden is het vertrouwen dat de verzekering niet eenzijdig kan worden opgezegd essentieel;
- de collectiviteit is voor iedereen gelijk en daarmee gelijkelijk toegankelijk en dient geen ander doel dan het organiseren van solidariteit. Deze gelijkheid heeft in de praktijk de vorm gekregen van uniformiteit: alles voor iedereen hetzelfde.

Ziehier, de oorsprong van een Sociaal Democratisch paradigma: solidariteit is gelijk aan collectiviteit is gelijk aan uniformiteit. En het werkt alleen als er sprake is van continuïteit. Opportunisme en winstbejag zijn het begin van het einde.

De betekenis van het middenveld

Dat wil niet zeggen dat de overheid ook de organisatie van de solidariteit voor haar rekening moet nemen. En zeker niet als onder de overheid wordt verstaan de Haagse bestuurlijke elite. Het tegenovergestelde is eerder waar. Binnen de Sociaal Democratische traditie heeft het “middenveld” altijd een zeer belangrijke rol gespeeld bij het tot stand brengen en in stand houden van collectieve arrangementen. Brancheorganisatie, beroepsorganisatie en vakorganisatie krijgen, voor zover als enigszins mogelijk, de verantwoordelijkheid voor het organiseren van hun eigen solidariteit. Dat lijkt ook wijs. Wie kan beter zorgdragen voor het in stand houden van de collectiviteit dan zij die er van profiteren. En wie is meer geschikt om haar aan te passen, wanneer de veranderende maatschappelijke context daar aanleiding toe geeft, dan zij die er last van hebben. Het is bij uitstek de manier om maatschappelijk draagvlak voor collectieve arrangementen te organiseren en zo de noodzakelijke continuïteit te

verzekeren. Dat de overheid soms partijen moet stimuleren om noodzakelijke veranderingen wat voortvarender ter hand te nemen doet daar niets aan af. Overigens is het dezelfde redenering die ons tot de conclusie brengt dat het goed is dat ouders een belangrijke rol spelen bij het besturen van scholen en huurders bij het besturen van woningcorporaties. Dat zij die rol niet als vanzelfsprekend in de schoot geworpen krijgen ligt voor de hand. Burgers zijn als individu domweg niet in staat wezenlijke invloed uit te oefenen op de dagelijkse praktijk van bureaucratieën. Dat ontkennen maakt de burger niet alleen zelf verantwoordelijk, maar plaatst hem ook in een onmachtige positie. Als mensen vervolgens met de rug naar de samenleving gaan staan is dat geen vreemde reactie. Eigen verantwoordelijkheid gelijk stellen aan individuele verantwoordelijkheid in een steeds complexere en minder voorspelbare wereld waarin steeds meer de oude sociale structuren aan betekenis verliezen is daarom ronduit naïef en gelijktijdig gevaarlijk. We komen er niet onderuit: de eigen verantwoordelijkheid moet georganiseerd worden wil zij een reële betekenis krijgen. Dat de overheid daarbij kan helpen middels wetgeving waarin bestuurlijke kaders en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd is duidelijk.

Het einde van de Paradox

Eigen verantwoordelijkheid betekent een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Het betekent in de praktijk dat het pensioen in de Bouw anders geregeld is dan in het Bankbedrijf en dat de loonstijging in de Metaal een andere is dan die in de Zorg. Het zou ook kunnen betekenen dat iedere school zijn eigen onderwijsprogramma samenstelt. Sinds de invoering van de wet werk en bijstand betekent het in ieder geval dat de wijze waarop de bijstandswet wordt uitgevoerd in Dalfsen anders kan zijn dan in Swalmen. Voor ons, die het gelijkheidsbeginsel hoog in het vaandel hebben staan zijn deze laatste twee voorbeelden nogal lastig. Sociaal Democraten hebben nu eenmaal de neiging om het gelijkheidsbeginsel op een bureaucratische wijze inhoud te geven. We hebben het dan over de bureaucratie volgens Weber: misschien niet altijd even effectief maar wel volstrekt voorspelbaar, betrouwbaar en controleerbaar. En daar is ook veel voor te zeggen. Het geeft een overheid gezag en de burger weet precies waaraan hij toe is. En bovendien is het een waarborg voor de uniformiteit, die nodig was voor het organiseren van de collectiviteit die weer het fundament was onder de solidariteit. Maar het is niet de manier om werkgevers en werknemers, schoolbesturen en gemeentelijke bestuurders een eigen verantwoordelijkheid te geven waarmee ze vervolgens ook iets kunnen. Om dat te bereiken moet de overheid, moeten de Haagse politici, daadwerkelijk beleidsruimte durven afstaan aan het middenveld en aan lagere overheden. Beleidsruimte waarom gevraagd wordt. En wij, Sociaal Democraten, moeten er misschien aan wennen dat gelijkheid niet hetzelfde is als uniformiteit. Dat betekent dat we op zoek moeten naar collectieve arrangementen die het individu meer keuzevrijheden bieden zonder dat daarmee de solidariteit die ons zo dierbaar is in gevaar komt.

* P. Watzlawick e.a.: "Pragmatics of Human Communications"; W.W. Norton & Company, New York, 1967.

5 **Individuele verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid (Door: Jet Bussemaker)**

De PvdA heeft de afgelopen decennia bijgedragen aan het vergroten van de individuele verantwoordelijkheid, onder andere door naast rechten ook plichten te formuleren. Het besef van individuele verantwoordelijkheid is onontbeerlijk om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, en om voorzieningen te creëren voor degenen die het net nodig hebben. Individuele verantwoordelijkheid is een essentieel onderdeel van wederkerigheid. De PvdA dient de nadruk op individuele verantwoordelijkheid daarom niet aan anderen over te laten.

Tegelijkertijd heeft de PvdA ook kritiek op de wijze waarop het huidige kabinet met individuele verantwoordelijkheid omgaat. ‘Individuele verantwoordelijkheid’ zoals vorm gegeven in de kabinetten Balkenende, staat voor een bovenmatig geloof in financiële prikkels en schrappen van ondersteunend en stimulerend beleid (scholing, gesubsidieerde arbeid en dergelijke). De overheid onttrekt zich onder de noemer van ‘individuele verantwoordelijkheid’ aan de plicht om de kansen op participatie in de samenleving te vergroten.

Er zijn verschillende opties die de individuele verantwoordelijk te vergroten. Duidelijk zal zijn dat ze niet allemaal even wenselijk en adequaat zijn.

- Een optie kan zijn de collectieve bescherming voor alle risico's te verlagen en de rest aan de individuele verantwoordelijkheid over te laten door mensen zich te laten bijverzekeren. Dat is het geval bij een ministelsel, cappuccinomodel en ook bij het ‘Baliemanifest’.
- Een andere optie is een opbouwelement in de sociale zekerheid te introduceren van flexibele rechten. Hierdoor wordt de keuzevrijheid vergroot, en het kan er toe leiden dat mensen in een groot aantal gevallen zuinig om zullen gaan met uitkeringsgelden, die voor een deel uit hun eigen ‘potje’ komen. Zo kan iemand er voor kiezen om in plaats van een hogere werkloosheidsuitkering een deel van het geld in te zetten voor omscholing. (zie Bussemaker, zonder visie geen toekomst).
- Een derde optie is het introduceren van ‘eigen risico’, bijvoorbeeld in de ziektekostenverzekering een premieverhoging te introduceren voor te dikke mensen of zware rokers of in de wao via een onderscheid in risqué professionel en risqué sociaal. Van der Veen stelt dat ‘een dergelijke selectiviteit binnen overigens universele voorzieningen solidariteit verhogend kan werken omdat contribuanten gesterkt worden in het idee dat zij niet onnodig bijdragen en dat ontvangers nadrukkelijk eerst op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken’ (vergelijk Van der Veen 2005, pagina 67).

In de uitwerking blijken de verschillende opties bezwaren met zich mee te brengen. Zo blijkt het vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen beperkingen die arbeidsongeschikte werknemers hebben die extern zijn en die intern zijn. Zo is het ook lastig en niet productief om alle dikke mensen meer te laten betalen voor hun ziektekostenverzekering. In het partijrapport ‘zorg voor een gezond leven’ stelt men dat kanker niet uitsluitend een gevolg is van roken. Diabetes niet alleen een gevolg van slecht eten en weinig bewegen. Verplichte eigen bijdragen zijn in deze gevallen dus ongericht. Het is beter om de verbetering

van leefstijl zelf tot beleidsdoel te maken. Accijns op sigaretten en een streng anti-rookbeleid zijn doelmatiger dan een hogere verzekeringspremie voor rokers, of een verplichte bijbetaling van rokers bij een behandeling voor longkanker (Zorg voor een gezond leven, 2005: 49).

Waar kan de individuele verantwoordelijkheid dan nog wel verder vergroot worden? Ik noem willekeurig enkele voorbeelden:

- Uitbreiden van het begrip passende arbeid naar algemeen geaccepteerde arbeid (is al gebeurd) en verruiming woon-werk afstand;
- Invoeren van extra boetes waar arbeidsongeschiktheid zichtbaar gevolg is van individueel handelen, zowel van werknemer als werkgever (regres-systeem);
- Ontslagvergunning alleen nog verlenen als werkgever en werknemer geïnvesteerd hebben in 'employability' van de werknemer;
- Invoeren leenstelsel in plaats van een beurzenstelsel in hoger onderwijs;
- Belonen van afdelingen binnen bedrijven waar ziekteverzuim duidelijk gedaald is;
- Invoeren van pembedachtige regelingen in de ww (als er veel gedaan is aan voorkomen van werkloosheid is de premie laag, als er weinig is gebeurd is die hoog).

6 Naar een toekomstbestendige verzorgingsstaat, geen visieloos gesnoei (Door: Jet Bussemaker, Frauke van Iperen, Frans Leijnse)

Het kabinet is bezig met een grondige herziening van de sociale zekerheid met als doel een toekomstbestendige verzorgingsstaat. In de uitwerking bereikt het kabinet echter het tegenovergestelde. De principiële problemen van het stelsel, zoals de-activering en onvoldoende ruimte voor eigen beslissingen in de levensloop, blijven onopgelost. De oude verzorgingsstaat wordt verder afgebroken, een nieuwe, modernere verzorgingsstaat tekent zich niet af. Wij delen de noodzaak om grondig in te grijpen in ons huidige stelsel. Maar zetten hier een andere benadering tegenover. In deze benadering is ruimte voor veranderde risico's en levenspatronen en het stimuleren van eigen initiatief.

Wij delen de opvatting dat het noodzakelijk is om het stelsel van sociale regelingen grondig te herzien. Teveel mensen staan te vroeg en te lang aan de kant. De arbeidsparticipatie moet, mede vanwege de vergrijzing, omhoog. We moeten echter niet voortbouwen op vruchteloze ingrepen van de afgelopen twintig jaar waarin steeds weer werd geprobeerd het feilen van het stelsel op te lossen door een combinatie van strengere toelatingseisen, lagere uitkeringen en scherpere controles. Het resultaat daarvan is een ondoorzichtig en gecompliceerd systeem, een dure en omslachtige uitvoering, en uitkeringen die lang niet altijd meer zo fatsoenlijk zijn als in de tijd van Drees was bedoeld. De gemiddelde WAO-uitkering is de afgelopen twintig jaar bijvoorbeeld met meer dan 28% gedaald, terwijl de lonen in dezelfde periode sterk gestegen zijn. Een ander probleem is dat het huidige stelsel het nemen van eigen initiatief ontmoedigt en passiviteit in de hand werkt. Om voor een uitkering in aanmerking te komen moet de cliënt zo goed mogelijk zijn ongeschiktheid tot werk bewijzen: hoe zieliger, zwakker en lamgeslagener, hoe groter de kans op een uitkering. Iemand die zelf verantwoordelijkheid neemt en er bijvoorbeeld voor kiest tijdelijk minder te gaan werken, krijgt een lagere of geen uitkering als hij toch uitvalt. Hetzelfde geldt voor iemand die minder gaat werken om zich bij te scholen en zo de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het gevolg is minder flexibiliteit op de arbeidsmarkt en voortijdig uitvallen van oudere en jongere werknemers vanwege de hoge druk. Er moet bij de herziening van de sociale zekerheid dus iets gebeuren om mensen langer en actiever bij de arbeidsmarkt betrokken te houden.

Een nieuwe sociale zekerheid moet ook beter aansluiten bij veranderde levenspatronen en nieuwe risico's. Het huidige stelsel is voor het grootste deel nog steeds gebaseerd op het kostwinnermodel gecombineerd met het vaste patroon van leren-werken-rusten. De uitkeringen zijn voornamelijk afhankelijk van het laatstverdiende loon en een ongebroken arbeidsverleden. Het traditionele kostwinnermodel heeft echter in veel gevallen plaats gemaakt voor meer gevarieerde levenspatronen waarin werken, zorg, leren en rusten elkaar afwisselen of gecombineerd worden. Indien iemand echter tijdelijk niet of minder werkt, kan dit grote gevolgen voor de opgebouwde rechten hebben.

Het oorspronkelijke stelsel werd gedomineerd door exogene risico's, dat wil zeggen risico's waarvan het optreden niet door de getroffene beïnvloed kan worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor ziekte door werken met asbest, of een verbrijzeld been als gevolg van een defecte machine. In de praktijk is het onderscheid tussen niet en wél beïnvloedbare risico's echter steeds moeilijker te maken. Zo is het profiel van de typische WAO'er veranderd van een oudere man

met rug of beenklachten uit de industriële sector in een jongere vrouw met psychische klachten uit de dienstverlenende sector. Ziekte en arbeidsongeschiktheid ontstaan steeds vaker door combinaties van klachten in de werk- en de privé-sfeer. Bij de beoordeling speelt de individuele verantwoordelijkheid een steeds grotere rol. Heeft iemand voldoende gedaan om uitval te voorkomen? Doet iemand het uiterste om weer aan het werk te komen?

Tegelijkertijd zijn er naast de traditionele risico's van inkomensachteruitgang door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid nieuwe risico's bijgekomen die indirect aan het werk gekoppeld zijn. Het gaat hier met name om korte of langere onderbrekingen van een carrière als gevolg van de zorg voor anderen (kinderen, een zieke partner of verwante), om- en bijscholing en wisseling van inkomensbron (starten van een eigen bedrijf bijvoorbeeld). Deze risico's zijn slechts marginaal verzekerd, terwijl het wenselijk is uit oogpunt van solidariteit en druk op de verzorgingsstaat dat ook hier enige mate van collectieve bescherming komt. Dit kan voorkomen dat iemand die lang een ernstig ziek familielid verzorgt, om die reden ook nog eens zijn baan moet opzeggen en niet meer aan de bak komt. Het kan er ook toe bijdragen dat mannen en vrouwen, zoals algemeen gewenst, langer door blijven werken.

Het erkennen van nieuwe risico's van zorgtaken en onvoldoende scholing en van de gedeeltelijk individuele verantwoordelijkheid ten aanzien van klassieke risico's, kan een eind maken aan de huidige onrechtvaardigheid die ervaren wordt bij de benadering van externe en zelfgekozen risico's. Want waarom krijg je WAO als je tijdens een skivakantie een ongeluk krijgt, maar moet je zelf maar zien hoe je aan inkomen komt als je voor een zieke zorgt? En waarom zijn er uitgebreide scholings- en studie mogelijkheden op jonge leeftijd en zijn deze er vrijwel niet op latere leeftijd, terwijl werkloosheid hierdoor voorkomen kan worden?

Een moderne, solidaire verzorgingsstaat erkent dat oude risico's, zoals een bedrijfsongeval, en nieuwe risico's, zoals inkomensverlies door zorgverlening aan naasten, beide beschermd moeten worden. Het toevoegen van nieuwe risico's draagt bij aan de brede basis van de verzorgingsstaat. Dat is nodig omdat we alleen op die manier de solidariteit tussen de middenklasse en lagere inkomensgroepen kunnen garanderen. We willen voorkomen dat sociale regelingen er straks alleen nog zijn voor die zeer beperkte groep die op geen enkele manier meer kan voorzien in het eigen bestaan. De solidariteit is dan kapot. Een moderne brede verzorgingsstaat combineert solidariteit en keuzevrijheid, of anders gezegd gezamenlijke verantwoordelijkheid en flexibele inzetbaarheid, in zijn sociale zekerheid. In de opbouw en financiering van rechten moeten daartoe publieke bescherming en individuele aanspraken consequent worden gecombineerd.

Het bestaande stelsel voor de oudedagsvoorziening, opgebouwd rond drie pijlers, geeft hiervoor aanknopingspunten. De eerste pijler biedt voor ieder 'risico' dat leidt tot inkomensderving, zoals ouderdom, ziekte, werkloosheid, zorg voor kinderen, mantelzorg en wellicht ook studie, een vaste publiek gegarandeerde dekking. Dit kan een percentage van het loon (bijvoorbeeld bij werkloosheid) zijn

of een vast bedrag (bijvoorbeeld bij ouderdom de AOW), en het kan per risico verschillen. Deze eerste pijler fungeert als bodem in de inkomensbescherming. Deze bodem kan via omslagpremies of uit de belastingen gefinancierd worden. Een nieuwe basisverzekering voor zorgverplichtingen kan hierin opgenomen worden. Deze verzekering kan er toe leiden dat het risico van ziekte of arbeidsongeschiktheid door 'combinatie-stress' afneemt. Dit is een vorm van arbeidsongeschiktheid die niet thuishoort binnen het huidige systeem. Maar doordat we nog altijd de gevolgen van uitval verzekeren en niet de oorzaken, valt dit in de huidige praktijk wel onder arbeidsongeschiktheid. Scholingsverlof om werkloosheid te voorkomen, kan vanuit deze redenering ook een plek in de eerste pijler krijgen.

Wie getroffen wordt door een van de verzekerde risico's, of verlof moet opnemen voor mantelzorg of kinderen, kan naast de basisverzekering in de eerste pijler gebruik maken van de collectieve dekking in een tweede pijler. Deze tweede pijler is vergelijkbaar met het collectief aanvullend bedrijfs(tak)pensioen dat bestaat uit een combinatie van sparen en verzekeren op bedrijfstak- of CAO niveau. Dit leidt tot een gedeeltelijke opbouw van persoonlijke aanspraken die naar eigen keuze ingezet kunnen worden. Dit model stelt de eigen verantwoordelijkheid op twee manieren centraal: het recht op uitkering is voor een deel gebaseerd op zelf opgebouwde aanspraken én het recht kan flexibel worden ingezet voor de individuele levensloop- en loopbaankeuzes van mensen. Hoe goed collectieve kapitaalopbouw en individuele aanspraken zich laten combineren met flexibele inzetbaarheid kunnen we leren van de ombouw van vut- regelingen (omslag gefinancierd) naar prepensioen regelingen (kapitaal gefinancierd). Dit heeft geleid tot individuele aanspraken en rechten die flexibel ingezet worden terwijl de collectieve solidariteit gehandhaafd is. De één werkt langer door en heeft uiteindelijk een hoger inkomen en de ander gaat tegen een lager inkomen in deeltijd werken.

Onze stelling is dat door een opbouwelement van flexibele individuele rechten in de nieuwe sociale zekerheid te introduceren, het totale beroep op de sociale verzekeringen afneemt. De keuzevrijheid maakt het mensen in een groot aantal gevallen mogelijk zuinig om te gaan met uitkeringsgelden, die bovendien voor een deel uit hun eigen 'potje' komen. Zo kan iemand er ook voor kiezen om in plaats van een hogere werkloosheidsuitkering betaalde premies uit de tweede pijler in te zetten voor omscholing waardoor het werkloosheidsrisico beperkt wordt. Ook kan in een CAO afgesproken worden om een hogere arbeidsongeschiktheidverzekering af te sluiten vanwege een hoger beroepsrisico. Dit zal leiden tot verschillen in uitkeringshoogten. Maar we moeten ons afvragen of dit zo erg is. Is het erg dat iemand die in een bouwbedrijf van de steiger valt een hogere uitkering krijgt dan iemand die in de IT werkt en op skivakantie zijn been breekt omdat hiervoor in de bouwsector een aanvullende verzekering opgenomen is de CAO?

Tot slot is er een derde pijler. Hierin is de opbouw vergelijkbaar met de individuele pensioenregeling. In deze pijler kunnen mensen zich vrijwillig extra verzekeren voor de verschillende risico's. De vormgeving wordt ook vrijgelaten.

Maar deze pijler komt altijd bovenop de eerste twee. Zo kan men op individueel niveau inkomen en tijd bijsparen.

Het kabinet Balkenende vult de vraag naar toekomstbestendigheid eenzijdig in door te snijden in uitkeringsrechten. Dit zal weliswaar leiden tot minder kosten voor de sociale zekerheid, maar niet tot meer arbeidsparticipatie. Het draagvlak voor sociale zekerheid bij de brede middenklasse zal bovendien eerder af- dan toenemen, met rampzalige gevolgen voor de betaalbaarheid. Wij stellen daar tegenover een toekomstbestendige sociale zekerheid die aansluit bij veranderde risico's en aanzet tot actief gedrag. Hierdoor kan er meer ruimte komen voor keuzevrijheid in de besteding van collectief opgebouwde rechten, zonder dat dit ten koste gaat van de solidariteit. Sterker nog, de mogelijkheid van verschillende maat- en mantelpakken zal de solidariteit alleen maar versterken. Met als bijkomend voordeel dat een stelsel dat meer gebaseerd is op kapitaalopbouw, ook minder conjunctuurgevoelig is en minder snel last zal hebben van een snijdende overheid.

Het steeds verder snijden in de uitkeringen heeft zijn ondergrens bereikt. De urgente noodzaak om eigen verantwoordelijkheid een centrale plaats te geven in een werkelijk activerende sociale zekerheid mag niet langer als dun alibi worden gebruikt voor visieloos gesnoei. Het is hoog tijd voor een werkelijk ingrijpende hervorming die van de sociale zekerheid weer een brede maatschappelijke voorziening maakt. In een wereld waarin individuele keuzen vaste patronen hebben verdrongen staan wij immers nog altijd voor de opdracht die Joop den Uyl in 1982 formuleerde: "De verzorgingsstaat hervormen, jazeker, maar vasthouden aan de verantwoordelijkheid van de gemeenschap voor een gelijk recht op werk en inkomen".

Dit artikel verscheen reeds eerder in de Volkskrant

Burgers hebben steeds minder vertrouwen in politici. In het afgelopen parlementaire jaar werden veel plannen gelanceerd om de kloof tussen kiezer en gekozene te dichten. Politici buitelden over elkaar heen met hervormingsplannen voor de verzorgingsstaat en de rechtsorde. Burgers moeten meer invloed krijgen via een ander kiesstelsel en patiënten, huurders en studenten via meer marktwerking. De vertrouwensbreuk tussen burger en politiek wordt daarmee echter niet in de haarkvaten aangepakt. Het probleem ligt niet zozeer bij de beperkte invloed van burgers, maar bij het falen van politici om uitvoerbaar beleid te maken. De kloof tussen kiezer en gekozene is een kloof tussen beleid en uitvoering. Het nieuwe politieke jaar staat te beginnen, dus hoe de kloof écht te dichten? Drie wenken voor beter uitvoerbare wetgeving.

1. Het dominante systeemdenken moet een halt worden toegevoerd. Met de introductie van systemen van marktwerking is het geloof in de maakbaarheid van de samenleving helemaal terug. Grote stelselhervormingen in zorg en zekerheid moeten de burger meer invloed op de eigen leefsituatie bieden. Patiënten zijn echter niet ineens consumenten, werkgevers geen zetbazen van de overheid en gemeenten niet ineens professionals in de maatschappelijke ondersteuning. De grootse stelselplannen komen van achter de tekentafel en miskennen wat er op de werkvloer wel en niet goed werkt. In de jeugdzorg leidde dat er al toe dat jongeren tussen wal en schip vallen doordat allerlei instanties niet met de nieuwe systemen uit de voeten kunnen. In Nederland maak je echter nog steeds carrière met allesomvattende beleidsplannen en niet met maatwerk in de uitvoering. Deze structurele weeffout in ons openbaar bestuur moet worden bestreden door goede uitvoeringspraktijken boven grootse systeemveranderingen te waarderen.

2. Er is veel meer aandacht nodig voor een adequate informatievoorziening in en over de publieke dienstverlening. Het politieke debat gaat enkel nog over meetbare prestaties, zoals aantallen woningen en medische behandelingen. Een diarree van evaluaties, benchmarks en reviews wordt over ziekenhuizen, scholen, woningcorporaties en gemeenten uitgestrooid om dat te monitoren. Het heeft iets weg van met je auto langs de kant van de weg staan, omdat je de autosleutels in het donker bent kwijtgeraakt. Honderd meter verderop staat een lantaarnpaal. Aangezien het daar licht is ga je daar naar de sleutels zoeken, wetende dat je ze er niet zult vinden. De sleutels liggen namelijk in het donker. De cijferlijstjes tonen de scores die zichtbaar zijn, zoals de kosten, prijzen, enkele kwaliteitsindicatoren en wachttijden. Ze zeggen weinig over het vertrouwen in dokters en leerkrachten en over de dialoog met patiënten en studenten. Dat is wel noodzakelijk als we de kwaliteit van de dienstverlening willen beoordelen. Het cijferfetisjisme van de politiek leidt er onbedoeld toe dat uitvoerders verder van het beleid af komen te staan en burgers vervreemden van de politiek.

3. De politiek moet accepteren dat dé burger, patiënt en student niet bestaat. De neiging tot generaliseren leidt tot veel regels die moeten garanderen dat iedereen dezelfde voorzieningen krijgt, terwijl dat niet altijd nodig is. Bij sommige ouderen staat de rollator in de hoek en voor sommige studenten is de studiefinanciering en extra-tje. Collectieve financiering moet de individuele mogelijkheden van burgers aanvullen, in plaats van andersom. Om dat mogelijk te maken moet wetgeving de

toegang tot voorzieningen garanderen, maar niet in uitvoeringsdetails treden. De zorg in Maastricht mag anders zijn dan in Amsterdam, werkgevers kunnen bedrijvenpoli's starten en koopkrachtige burgers mogen voor hun wensen betalen. Dat biedt veel meer ruimte voor nieuwe vormen van solidariteit en het leidt tot heel wat minder regels.

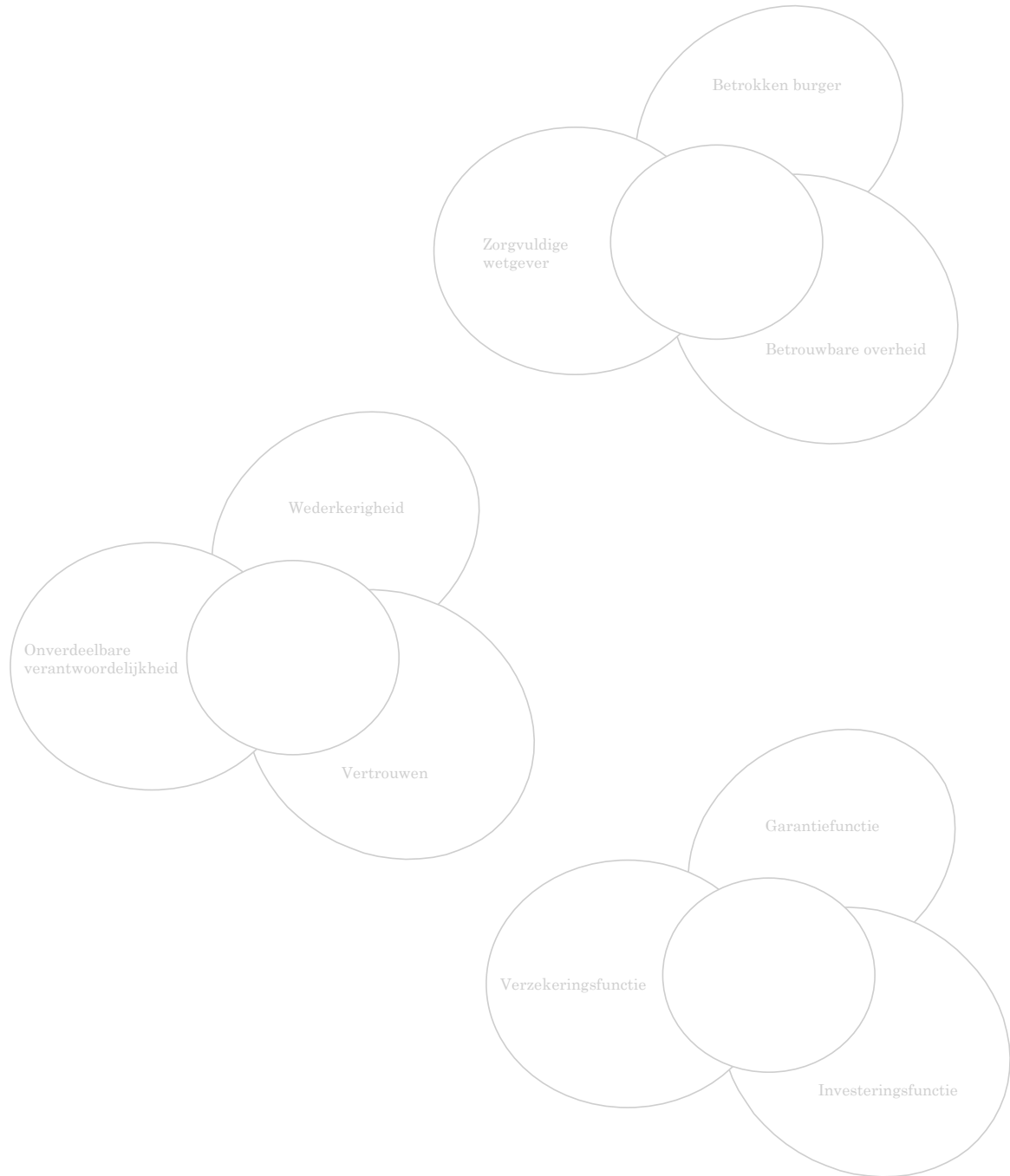
Zolang hiermee geen begin wordt gemaakt bedreigt een regelparadox de uitvoerbaarheid van beleid. De wens om het aantal regels te reduceren leidt namelijk tot méér regels om eventuele negatieve effecten van minder regels te reguleren. Politici accepteren de consequenties van hun eigen beleid dus niet. Men wil wel marktwerking in publieke sectoren, maar ook dat iedereen geaccepteerd wordt bij zorgverzekeraars, dat iedereen een gelijke kans op de arbeidsmarkt houdt en dat vele toezichthouders precies controleren hoe scholen en ziekenhuizen de publieke middelen inzetten. Hoezo minder regels? Hoezo consistent beleid? Hoezo meer maatwerk? Hoezo meer invloed voor burgers en vrijheid voor scholen en ziekenhuizen?

Om aan deze regelparadox te ontsnappen moet het parlement niet te snel naar de burger wijzen die dan maar moet zeggen hoe het moet, maar bij zichzelf te rade gaan. Er zijn meer consistente en beter uitvoerbare wetten nodig die leiden tot betere dienstverlening. Het is onthutsend te ervaren hoe vaak wetgevingsadviezen van de Raad van State en rapporten van de Algemene Rekenkamer over onuitvoerbaar beleid uit politieke opportuniteit genegeerd worden. Uitvoerbaarheidsproblemen zijn zelden een reden om wetten af te stemmen, terwijl daar soms alle reden voor is. De Wet op de Jeugdzorg, de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Taxiwet zijn slechts voorbeelden van wetten die tot veel onrust, chaos en wantrouwen aan het adres van de politiek leidden. Zolang het parlement geen topprioriteit maakt van de uitvoerbaarheid van wetgeving steekt ze collectief de kop in het zand en lukt het niet om de vertrouwensbreuk met burgers te repareren. Laat dit het jaar van de uitvoerbaarheid worden, zodat de kiezer het jaar daarna kan bepalen of daarmee de vertrouwensbreuk ook een beetje hersteld is.

Kim Putters, Lid Eerste Kamer PvdA, Bestuurskundige aan de Universiteit van Tilburg, 2005

Deel III: De Richting

(over: werk boven inkomen, flexibilisering van de arbeidsmarkt, kosten van kinderen, kinderopvang en verlof, herziening van het fiscaal systeem, de zzp-er, de betekenis van werk, de oudedag)



1 Op weg van een verzorgingsstaat naar een duurzame samenleving (Door: Ella Vogelaar)

Er bestaat een verregaande mate van overeenstemming over de noodzaak van hervorming van de verzorgingsstaat naar een meer op duurzaamheid gerichte samenleving. Een maatschappij waarin de burgers, bedrijven en de overheid duurzaam investeren in eigen ontwikkeling en die van de samenleving als geheel. Een dergelijke paradigmashift is nodig om nieuwe antwoorden te geven op de sterk veranderde samenleving en mensen weer perspectief te bieden. Alleen op die manier kan draagvlak worden verworven voor de financiering van de stijgende kosten voor AOW/pensioen, zorg en onderwijs. Maar bovenal ook omdat een duurzame samenleving mensen uitdaagt tot participatie en sociale cohesie bevordert. Het verrichten van arbeid is daarin een essentiële schakel, het levert mensen eigenwaarde op, eigen inkomen, onafhankelijkheid van instituties en biedt sociale contacten met collega's.

In de arrangementen van de duurzame samenleving zal:

- een groter accent liggen op de eigen verantwoordelijkheid van individuen;
- wederkerigheid weer in ons woordenboek terug moeten
- meer ruimte zijn voor keuzes passend bij persoonlijke voorkeuren, leeftijdsfase en samenlevingsvorm
- meer aandacht voor preventie en verzorging.

De vraag is aan welke knoppen we moeten draaien om die ontwikkeling de komende jaren een stevige impuls te geven. Volgens mij is een inzet op meerdere terreinen daarbij noodzakelijk. Ik wil de vijf belangrijkste beknopt weergeven.

Verhogen arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van vrouwen, laagopgeleiden, allochtonen en ouderen zal met gerichte maatregelen moeten worden verhoogd. Om vrouwen te bewegen tot een hogere arbeidsparticipatie dienen de kosten voor kinderopvang (van 0-4, tussen- en naschools) drastisch te worden verlaagd. Kinderopvang dient een basisvoorziening te worden, gefinancierd door de overheid met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Het is bekend dat de positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt kwetsbaar is, de vraag naar laagopgeleide arbeidskrachten zal in de kenniseconomie en door voortgaande globalisering verder afnemen. Om hen perspectief te bieden is een tweesporenbeleid nodig, enerzijds een gerichte investering in praktische scholing tot startkwalificatieniveau, maar anderzijds ook het stimuleren van een markt van persoonlijke dienstverlening door het fiscaal aftrekbaar maken van deze diensten en de introductie van het lage BTW tarief en het herintroduceren van werkervaringsplaatsen en participatiebanen. Participatiebanen waarin mensen, die niet volledig productief zijn, nuttige arbeid verrichten in buurten, publieke en private organisaties. En dus niet het stigma kunstbanen verdienen.

De kansen van allochtonen op de arbeidsmarkt zullen deels worden bevorderd door de voorgestelde maatregelen voor laagopgeleiden. Specifieke aandacht vraagt de inburgering, deze dient veel meer dan nu het geval is te worden

gekoppeld aan daadwerkelijke participatie in de samenleving door geïntegreerde trajecten inburgering en reïntegratie; verdere opleiding of maatschappelijke participatie. Maar ook de, veelal onbewuste, discriminatie op de arbeidsmarkt dient op de agenda te komen. Dit taboe dient bespreekbaar te worden gemaakt, de overheid zal samen met sociale partners en leiders uit de allochtone gemeenschap hiervoor creatieve initiatieven moeten nemen.

Nu de fiscale faciliteiten voor vervroegd uittreden zijn afgeschaft, komt het er op aan om in de bedrijven maatregelen te nemen die ouderen stimuleren om langer te blijven werken. Dat betekent: investeren in opleiding van oudere werknemers in plaats van hen met 45 af te schrijven; hen functies aan te bieden waarin ze hun kennis en ervaring door kunnen geven aan jongeren; geen ploegendiensten, deeltijdbanen. Maar ook bij ouderen zelf moet de knop om, het zware lichamelijke werk is sterk verminderd en we worden door de voortschrijdende medische mogelijkheden steeds ouder. Dat betekent dat ze ook langer een productieve bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. De manier waarop ouderen die bijdrage leveren kan sterk variëren, de een zal langer doorgaan in de eigen baan, al dan niet voor minder uren, de ander zal er voor kiezen om op latere leeftijd nog een nieuwe stap te zetten.

Onderwijs en Employability offensief

We dreigen de boot richting kenniseconomie te missen. Er wordt al jaren lippendienst bewezen aan een leven lang leren, maar aan een gericht offensief ontbreekt het nog steeds.

En alle signalen staan op oranje. We hebben ook in vergelijking met andere West-Europese landen een zeer grote groep voortijdige schoolverlaters (30% verlaat het onderwijs zonder startkwalificatie) en terwijl we weten dat de behoefte aan hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt zal toenemen stagneert de groei van het aantal afgestudeerden met een hoger onderwijs diploma. De extra middelen voor het beroepsonderwijs mogen niet eenmalig zijn, ook de komende jaren zal er fors geïnvesteerd moeten worden in deze sector. Betere schoolgebouwen, ruimte voor schoolleiding en leraren om het onderwijs te vernieuwen en meer ruimte voor coaching van individuele leerlingen die vaak moeite hebben hun positie te bepalen in de samenleving, dienen daarbij speerpunten te zijn. Met name allochtone leerlingen verdienen daarbij specifieke aandacht, zij zitten immers vaak gevangen tussen 2 culturen. Iedereen is het er over eens dat de combinatie van leren en werken voor veel jongeren de enige weg is om ten minste een startkwalificatie te behalen. Toch is er een schreeuwend gebrek aan stageplaatsen en leer/werkplekken. Fiscale faciliteiten voor werkgevers om het verlies aan productiviteit dat optreedt doordat leerlingen begeleid dienen te worden, dienen werkgevers hiervoor te compenseren. Daarnaast zullen in CAO's afspraken over aantallen stage/leerwerkplekken gemaakt moeten worden. Dat vraagt om een lange termijn investering waarbij werkgevers het lef moeten hebben over de schaduw van hun eigen korte termijn belang heen te springen. Aan het credo: "een leven lang leren", dient inhoud gegeven te worden door de overheid en door werkgevers en werknemers binnen de bedrijven. Individuele leerrechten of een leerrekening, al dan niet in combinatie met een brede levensloopregeling, zijn daarbij nuttige instrumenten.

Werknemers dienen een eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun verdere scholing en ontwikkeling bij het betreden van de arbeidsmarkt en werkgevers

dienen hun werknemers daartoe te faciliteren, door een financiële bijdrage en ruimte in tijd. In CAO's zullen afspraken over employability een veel centralere rol moeten gaan innemen. Het behalen van tenminste een startkwalificatie voor werknemers die deze niet bezitten, dient daarbij extra prioriteit. Zo lang het investeren in een alfabetiseringscursus van werknemers door een bedrijf nog geen vanzelfsprekendheid is, is er nog een wereld te winnen. Om de inzet van middelen vanuit de O en O fondsen te vergroten zal er een individueel trekkingsrecht voor werknemers moeten komen in combinatie met de inzet van middelen van de werkgever en/of werknemer en/of reïntegratiebudgetten. Middelen uit de O&O fondsen dienen intersectoraal te kunnen worden ingezet. De scholing dient zoveel mogelijk 'on the job' te worden gegeven en het erkennen van Elders Verworven Competenties (EVC) dient uitgangspunt te zijn. Het investeren in employability is een mooi voorbeeld van het creëren van een win-win situatie, voor bedrijven verhogen goed opgeleide werknemers de concurrentiepositie en voor individuele werknemers creëert het een sterkere uitgangspunt op de arbeidsmarkt.

Versoepeling ontslagrecht

Werkgevers hebben de noodzaak tot versoepeling van het ontslagrecht prominent op de agenda gezet. Vanuit werknemerskring werd daar in eerste instantie nogal 'Pavlof-achtig' op gereageerd, vanuit onderhandelingsstrategie misschien nog wel te begrijpen, maar niet te ontkennen valt dat werkgevers hier een punt hebben. Het ontslagrecht is in Nederland sterk gefocust op de bescherming van de insiders en heeft weinig oog voor de outsiders. Bekend is immers dat als de drempels hoog zijn om iemand te ontslaan en werkgevers zich wel drie keer bedenkt om iemand in vaste dienst te nemen. Knelpunten zijn de juridisering van het ontslagrecht, de lange procedures en de hoge kosten.

Hier ligt de uitdaging voor overheid en sociale partners om een vergelijkbare deal tot stand te brengen als is gebeurd op het terrein van flex en zekerheid. Een versoepeling van het ontslagrecht zou verbonden moeten worden met investering in employability. Dat zijn immers twee kanten van dezelfde medaille. Als iemand door scholing en opleiding over zodanige competenties beschikt dat hij zich flexibel op de arbeidsmarkt kan bewegen is ontslag niet allen een risico maar ook een kans om in een andere omgeving nieuwe ervaringen op te doen en andere talenten te ontwikkelen.

Werkgevers die geïnvesteerd hebben in de employability van hun werknemers moeten in ruil daarvoor meer flexibiliteit rond ontslag krijgen. In geval van collectieve ontslagen dienen sociale plannen gericht te zijn op een overgang van werk naar werk door outplacement, een tussenstap met scholing, het starten van een eigen bedrijf als Zzp-er, bemiddelen van werk naar werk.

Duurzame reïntegratie en gezondheidsbeleid in bedrijven

In 2002 is het weer aan het werk helpen van mensen met een bijstand-, WW-, WAO- of WAJong uitkering geprivatiseerd. Gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bijstand, en UWV (uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen) zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van hun cliënten en kopen met publieke middelen, via contracten, dienstverlening in bij private reïntegratiebedrijven. Met de introductie van de marktwerking is er onder invloed van de Europese aanbestedingsregelgeving en de keuze voor een -jarige

contracten een enorm bureaucratisch proces van aanbesteding ontstaan, waar veel tijd en geld aan besteed wordt. Bovendien is door eenzijdige financiële prikkels een markt met eenzijdige prijsconcurrentie ontstaan. Dit heeft geleid tot een negatieve spiraal, investeringen in scholing. Kwaliteit en innovatie zijn sterk afgenomen en cliënten zijn ontevreden over de geboden dienstverlening. Daarbij komt nog dat het arbeidsmarktinstrumentarium, juist op het moment dat de vraag naar arbeid door de stagnerende economie sterk terug liep, door de overheid is geminimaliseerd (afschaffing gesubsidieerde arbeid en fiscale maatregelen voor werkgevers). Tegelijkertijd hebben zich ook een aantal positieve ontwikkelingen voor gedaan. Mensen met een uitkering worden veel sterker dan voorheen aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en inzet om weer terug te keren in het arbeidsproces. Bij mensen met een handicap is het uitgangspunt wat men nog wel kan ondanks de handicap in plaats van wat men allemaal niet meer kan door de handicap. Was het een paar jaar geleden nog ondenkbaar dat mensen bij hun uitkeringsaanvraag te horen kregen dat men geacht wordt ook te werken voor de uitkering, sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand waarbij gemeenten zelf de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de bijstand, is dat via zogenoemde workfirst-projecten usance. Bij het UWV maken mensen met een WW uitkering op grote schaal (medio 2005: 15.000) gebruik van hun recht op een individuele reïntegratieovereenkomst, daarbij stellen ze zelf een reïntegratieplan op en kiezen hun eigen reïntegratiebedrijf. Gemeenten bieden die mogelijkheid op nog veel beperktere schaal. Door deze ontwikkeling doemt hier en daar het pleidooi op om maar weer terug te keren naar een publieke uitvoering van de reïntegratie, immers die private partijen romen af door hun dienstverlening te richten op de best bemiddelbaren en bieden dienstverlening aan die kwalitatief ver onder de maat is. Echter de oplossing voor die terecht gesignaleerde problemen ligt niet bij een publieke uitvoering, immers ook de publieke arbeidsvoorziening had te kampen met afromingmechanismen en momenteel zeggen gemeentes openlijk dat ze prioriteit geven aan hun makkelijk te reïntegreren cliënten, immers dat bespaart het snelst uitkeringskosten. Het is dus niet zo zeer een kwestie van publieke of private uitvoering, maar veeleer de vraag onder welke condities marktwerking in deze sector kan werken. Inmiddels weten we dat daarvoor nodig zijn: competente opdrachtgevers en opdrachtnemers, die investeren in partnership door meerjarige contracten af te sluiten, elkaar afrekenen op overeengekomen wederzijds te leveren prestaties en beide onderkennen dat investeren in innovatie en kwaliteit voortdurend afgewogen moet worden tegen prijs. En kwaliteit betekent niet alleen inzetten op zo snel mogelijk uit de uitkering, maar cliënten een nieuw perspectief bieden op duurzame participatie op de arbeidsmarkt of breder in de samenleving, als het verrichten van arbeid nog niet of nooit meer aan de orde is. Daarvoor is een andere manier van inrichten van reïntegratietrajecten noodzakelijk. Nu is het verkrijgen van werk het sluitstuk van reïntegratie, in het concept van duurzame reïntegratie is dat de start. Vanuit het vertrekpunt dat er verplichtingen zijn verbonden aan het verkrijgen van een uitkering start iemand direct ook met werk, als het kan regulier, of in het kader van werkervaring, in een participatiebaan of andere vormen zoals ontwikkeld in de workfirstprojecten. Dat werken gaat echter altijd gepaard met coaching en scholing, zodat weer een duurzame positie op de arbeidsmarkt wordt verworven. Om deze duurzame reïntegratie te realiseren zijn afspraken tussen overheid en sociale partners zowel

op het landelijke als het regionale/lokale niveau noodzakelijk. Met een dergelijke benadering slagen we er in een verbinding te leggen tussen reïntegratie en een leven lang leren en brengen we de Lissabon doelstellingen werkelijk een stapje dichterbij.

Werkgevers en werknemers hebben de afgelopen jaren een steeds grotere verantwoordelijkheid gekregen voor verzuim en voorkomen van instroom in de WAO van werknemers. De Wet Verbetering Poortwachter, de nieuwe WAO en de liberalisering van de Arbo-dienstverlening hebben daaraan een sterk impuls gegeven. Werkgevers beseffen meer en meer dat investeren in het welbevinden van werknemers loont, het bespaart loonkosten van zieke werknemers en verhoogt de betrokkenheid en productiviteit van werknemers. Dat begint met het creëren van een cultuur waarin werknemers gezien worden in de arbeidsorganisatie, managers van hoog tot laag die oog hebben voor hun mensen. Maar ook de introductie van gezondheidsprogramma's voor werknemers, waarmee wordt geïnvesteerd in preventie en inzet van snelle multidisciplinaire interventies, waarmee wordt voorkomen dat werknemers die uitvallen of dreigen uit te vallen, door onnodige medicalisering voor lange tijd uitgeschakeld zijn. Initiatieven die vergelijkbaar zijn met de bedrijfsgezondheidszorg van vroeger. Toen waren die voornamelijk gericht op lichamelijke klachten voortkomend uit de zware lichamelijke arbeid die werd verricht, nu is dat op de moderne werknemer die een balans moet zien te vinden tussen werk en privé en op het voorkomen en genezen van "moderne beroepsziekten", zoals stress, burn-out en rsi, die veelal een lichamelijke en psychische component hebben. Sociale partners zijn, zowel op onderneming- als op bedrijfstakniveau, primair aan zet om op dit gebied verder initiatieven te nemen. Voor de ontwikkeling van de kenniseconomie is het ook noodzakelijk te investeren in dergelijke vormen van sociale innovatie.

Andere overheid

De verandering van verzorgingsstaat naar een duurzame samenleving kan alleen succesvol verlopen als de overheid op een andere manier gaat werken. De kloof tussen de politiek en overheid aan de ene kant en burgers aan de andere kant is groot. Burgers ervaren de overheid niet als een institutie ten dienste van hen, maar veel eerder als een bureaucratie waarin men zich niet of moeizaam staande kan houden. Om de overheid weer van en voor de burger te laten worden, dient de huidige wijze van werken ingrijpend te veranderen. Beleid en wetgeving dienen op een veel interactieve manier tot stand te komen. Niet los van de werkelijkheid in Haagse burelen, maar in nauwe samenwerking met degenen die de wetgeving raakt en/of moeten gaan uitvoeren. Een goed voorbeeld daarvan is de totstandkoming van de Wet Werk en Bijstand, de totstandkoming van die wet heeft toenmalig staatssecretaris Rutte in nauw overleg met wethouders en directeuren van sociale diensten gedaan. Wetgeving moet veel meer kaderstellend zijn, ruimte bieden voor lokale afwegingen, innovatie stimuleren en recht doen aan de diversiteit van de bevolking. De verkokering van zowel de centrale als de lokale overheid maakt een integrale aanpak van de problemen van burgers vaak complex of zelfs onmogelijk.

Rond inhoudelijke speerpunten dienen veel meer dwarsverbanden tussen verschillende departementen te worden gelegd. Een leven lang leren en employability vragen om een geïntegreerde aanpak van de departementen van SZW, EZ en OCW. Inburgering dient verbonden te worden met reïntegratie en emancipatie en dus samenwerking tussen SZW en Justitie. Een dergelijke integrale aanpak kan geen kwestie zijn van een tijdelijke projectdirectie, Taskforce of commissie, maar dient structureel te worden aangepakt om tot duurzame resultaten te komen. Een andere overheid vraagt ook een andere 'mindset' bij politici, niet denken dat via wetgeving alleen de werkelijkheid verandert, maar veel meer oog voor de uitvoering van beleid en ruimte bieden voor professionele autonomie. Niet bij ieder incident roepen om nieuwe wetgeving, maar in overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon nauwgezet vaststellen wat er is misgegaan en wat daarvan te leren valt.

Bij beleidsvrijheid voor lokale overheden en overheidsinstellingen hoort verantwoording afleggen en transparantie. Dat dient echter beperkt te blijven tot die set aan gegevens die er werkelijk toe doen. Vaak wordt de beleidsvrijheid die wordt gegeven met de ene hand weer teniet gedaan door de andere hand, waarmee een enorme verantwoordingslast bij uitvoeringsorganisaties en lokale overheden wordt gelegd. De klachten van professionals die een te groot deel van hun tijd bezig zijn met administratieve processen in plaats van met het primaire proces moeten serieus worden genomen.

Dat vraagt op alle niveaus politici en bestuurders die leiderschap vertonen, open oog en oor hebben voor de noden van burgers, maar burgers ook durven aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Dat vraagt om van professionals een basishouding ten opzichte van burgers, waarbij de toetsteen is "zou ik zelf zo behandeld willen worden". Of zoals columniste Marjolein Februari zegt: politici en professionals dienen zichzelf ook weer op te vatten als burgers.

2 Werk boven inkomen!?! (Door: Jan van Zijl)

Voor sociaal-democraten is werk boven inkomen al decennia lang vertrekpunt bij het arbeidsmarktbeleid en bij de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen lijkt ook in het kader van de discussie over de herijking van de verzorgingsstaat nog altijd nastrevenswaardig. Participatie in de vorm van betaald of onbetaald werk draagt bij aan de cohesie in onze samenleving en aan het betaalbaar houden van ons stelsel van sociale zekerheid.

In de politiek is er overigens een breed draagvlak voor het uitgangspunt 'werk boven inkomen', maar door de conjunctuurbepaalde wispelturigheid in het arbeidsmarktbeleid blijven grote groepen mensen, ondanks het mooie uitgangspunt, onnodig aan de kant staan.

Misschien is volledige werkgelegenheid langs klassieke economische wetmatigheden niet bereikbaar (banen komen uit economische groei en niet van arbeidsmarktbeleid), maar een veel grotere participatie als resultaat van politieke keuzes wellicht wel.

Het RWI-rapport over de onderkant van de arbeidsmarkt biedt wellicht goede aanknopingspunten voor het formuleren van keuzes die zo'n grotere participatie dichterbij brengen. Binnen de RWI moet rekening gehouden met 'polderhaalbaarheid' en politieke realiteit; een PvdA-commissie hoeft dat natuurlijk iets minder.

Het RWI-rapport gaat uit van de zogenaamde ladder naar participatie.

Het laddermodel (afkomstig uit het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid) gaat uit van de gedachte dat iedereen die ondersteuning nodig heeft bij het verkrijgen van werk een individueel bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Die afstand is mede bepalend voor het soort dienstverlening dat moet worden aangeboden.

De hoogste trede op de ladder is het verkrijgen van reguliere arbeid. Het model gaat ervan uit dat de afstand tot de arbeidsmarkt stapsgewijs moet worden verkleind.

De oorspronkelijke gedachte achter het concept van de ladderbenadering is dat per trede een of meerdere instrumenten (kunnen) worden ingezet.

Een sluitend aanbod om te komen tot volledige participatie

Het erkennen en herkennen van de afstand tot de arbeidsmarkt langs de lijn van de participatieladder is nuttig en behulpzaam, maar uiteindelijk zijn er politieke keuzes nodig om met behulp van arbeidsmarktinstrumenten en/of met de instrumenten van de maatschappelijke hulpverlening een veel grotere participatie dichterbij te brengen.

Het RWI-rapport doet ook hier belangrijke voorstellen, maar die gaan nog niet ver genoeg.

De Partij van de Arbeid zou in mijn ogen een consequent sluitend aanbod aan ondersteuning voor iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten voorstaan.

De ladderbenadering biedt met zijn definities van de afstand die mensen tot arbeid kunnen hebben adequate handvatten voor het formuleren van praktische maatregelen om die afstand te overbruggen.

In het RWI-advies zelf, maar zeker ook in het artikel van Hans Kamps in de WBS-bundel staat een scala aan interessante beleidsaanbevelingen die naadloos passen in een dergelijk beleid van een sluitend aanbod tot grotere participatie.

De bovenkant van de arbeidsmarkt

Een sluitend aanbod is wellicht de nastrevenswaardige aanpak om met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt (en tegelijk voor een kwetsbare groep in onze samenleving) doelstellingen van participatie en maatschappelijke cohesie dichterbij te brengen. De arbeidsmarkt zal de komende jaren echter vooral ook problemen krijgen aan de bovenkant. Als gevolg van de vergrijzing en de daarmee samenhangende vervangingsvraag zal er een meerjarig tekort ontstaan aan hoger opgeleiden. Nu al zien we in bepaalde sectoren (IT, chemie, maar ook bij een aantal publieke sectoren) dat specifieke vacatures moeilijker vervulbaar zijn. Dat zal als economisch herstel en vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing tegelijk optreden alleen maar toenemen en wel over de volle linie van de arbeidsmarkt.

Dit is overigens niet alleen een Nederlands probleem, maar speelt in alle landen van EU, zij het niet overal even indringend. Er is echter wel sprake van een specifieke Nederlandse omstandigheid, die het tekort aan hoger opgeleiden in ons land wel aanzienlijk nijpender maakt. In geen land ter wereld werken zoveel hoger opgeleiden, en dan met name vrouwen, in deeltijd. Daar valt veel goeds over te zeggen, maar er zijn ook wel kanttekeningen bij te plaatsen.

Hoe dan ook zal het aanstaande tekort aan hoger opgeleiden ernstig gaan wringen met het grote potentieel aan goed opgeleiden dat er voor kiest om relatief beperkt betaalde arbeid te aanvaarden. Beter toegankelijke en vooral ook betaalbare kinderopvang kan, naast slimme arrangementen door de werkgever aangeboden natuurlijk al helpen om deeltijders te bewegen langer te werken, maar het is de vraag of dat voldoende is.

Misschien is het nodig, maar ook goed te rechtvaardigen, dat we mensen die van de samenleving de kans hebben gekregen om hoog opgeleid te worden, wat dwingender aan te spreken op de verantwoordelijkheid daar ook wat voor terug te doen.

Waarom wel uitkeringsgerechtigden voor houden dat tegenover het recht op een uitkering wel de plicht staat aangeboden werk te aanvaarden en een zelfde type wederkerigheid niet te verlangen van mensen die op kosten van de samenleving een dure opleiding hebben mogen volgen?

Dit thema moet overigens niet alleen vanuit rechtvaardigheid worden bekeken. Een blijvende spanning aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zal ook economische consequenties hebben. Verlies aan innovatiekracht, slechter vestigingsklimaat, ongewenste loonontwikkeling en grotere loonverschillen.

Overgedragen kansarmoede

Ik heb al eerder aandacht gevraagd voor de meer structureel kansarmen. Er ontstaat een onderlaag in onze samenleving, waarvan de kinderen niet of nauwelijks gebruik kunnen maken van de geboden onderwijsmogelijkheden; simpelweg omdat als gevolg van onvoldoende sociale en/of intellectuele bagage deze kinderen daartoe niet in staat zijn. Voor deze groep dreigt een kansarmoede in de 'erfenis' te worden overgedragen. Minder kansen in het onderwijs betekent natuurlijk minder kans op een behoorlijke baan en een daarbij passend inkomen. Maar ook minder kans op vermogensopbouw, al dan niet gebaseerd op eigen woningbezit. Ik ben geen liefhebber van lichtzinnig waarschuwen tegen een

tweedeling, maar op dit vlak dreigt dat wel. Aan de ene kant de groep die goed onderwijs kan genieten, maatschappelijke posities kan innemen en een behoorlijk vermogen kan opbouwen en daar ook veel van kan overdragen aan navolgende generaties en aan de andere kant de groep die tot dit alles niet in staat is.

In de verzorgingsstaat nieuwe stijl volstaat het daarom niet om iedereen gelijke kansen te bieden, omdat een grote groep kwetsbaren daar de facto geen gebruik van kan maken.

We zullen ons dus ook moeten bezinnen op eigentijdse herverdelingsmechanismen.

Dienstverlening aan de burger

Een belangrijk en perspectiefvol thema zou ook de kwaliteit van de dienstverlening van publieke of semi-publieke instellingen aan de burger kunnen zijn. Lange wachttijden, ingewikkelde vergunningsprocedures, dubbele of driedubbele gegevens-uitvraag bij uitkeringsinstanties, de kwaliteit van dienstverlening bij instellingen als thuiszorg, verpleeghuizen, energieleveranciers, maar ook van gemeentelijke diensten zijn veel burgers een doorn in het oog.

Daar substantieel verbetering in aanbrenge zou wel eens een grotere bijdrage kunnen leveren aan het dichten van de veelbesproken kloof, dan referenda en de gekozen burgemeesters.

Solidariteit is op te vatten als verlicht eigen belang. Onderlinge steun vergroot de individuele mogelijkheden om het leven vorm te geven. Een individu zal niet een precieze calculatie van kosten en baten maken, maar wederkerigheid is in algemene zin van belang: wederkerigheid schraagt solidariteit.

De kern van de verzorgingsstaat is het stelsel van sociale verzekeringen. Met name dit stelsel biedt steun aan degenen die dat nodig hebben. Herverdeling van inkomen vindt in hoofdzaak plaats door inkomensoverdrachten en niet door belastingheffing of via overheidsuitgaven. Het is dan ook belangrijk dat in het stelsel van sociale verzekeringen het uitgangspunt van wederkerigheid concreet vorm krijgt. De samenleving en het individu hebben over en weer plichten.

Uitkering wordt verdiend

Een individu heeft een plicht tegenover de samenleving. Het individu ontvangt bij tegenslag als ziekte en werkloosheid en bij problemen als chronische armoede steun van de samenleving, vaak in de vorm van een uitkering. Tegenover deze steun staat de individuele plicht om een bijdrage aan de samenleving te leveren. Deze bijdrage kan bestaan uit werkzaamheden totdat hij of zij (inkomens)steun niet langer nodig heeft. Ook kan deze bijdrage eruit bestaan dat een individu zich aan de tegenslag en problemen probeert te ontworstelen zodat hij of zij uiteindelijk in eigen onderhoud weet te voorzien. Anders gezegd, een ieder moet een uitkering *verdienen*, door te werken en/of door te investeren.

Niet elk individu heeft de mogelijkheden om uiteindelijk in eigen onderhoud voorzien. Niet elk individu heeft de mogelijkheden om werkzaamheden te verrichten. Maar dat ontslaat het individu niet van de plicht om in elk geval naar eigen vermogen een bijdrage aan de samenleving te leveren.

Het uitgangspunt dat een uitkering verdiend moet worden, vereist nadere praktische uitwerking. Duidelijk is wel dat aan elke uitkering eisen worden gesteld (ongeacht de reden voor de uitkering: bijstand, werkloosheid, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid). De eisen behelzen onder meer de inspanningen van elk individu. In de regel zal een individu de tijd krijgen om werk te zoeken. Maar, als na 9 (?) maanden nog steeds geen werk verkregen is, zal voor werk gezorgd worden. Op deze regel zijn uitzonderingen te maken. Soms is duidelijk dat zonder extra scholing de kans op een baan niet of nauwelijks bestaat. Soms is duidelijk dat zonder extra voorzieningen, bijvoorbeeld kinderopvang, een baan niet mogelijk is. Soms is duidelijk dat een individu niet de mogelijkheden heeft om (aangepast) werk te verrichten. De beoordelende instantie (?) heeft dan ook de ruimte om uitzonderingen te maken: de eisen kunnen met individuele omstandigheden rekening te houden. Uitzonderingen daargelaten, is de regel streng: als de uitkeringsgerechtigde zich niet aan gestelde eisen houdt, zal de uitkering gekort worden.

De regel is streng maar te rechtvaardigen. Bovenal verleent de regel legitimiteit aan het stelsel van sociale zekerheid: zonder wederkerigheid, geen solidariteit. Maar ook voorkomt het eenzijdige afhankelijkheid en atrofie van individuele capaciteiten. Niet langer worden mensen met behoud van uitkering buiten de

samenleving gezet: iedereen kan, vaak door te werken, participeren in de samenleving. En ook voorkomt het de armoedeval. Dit is een belangrijk economisch voordeel. Niet langer hoeft er veel geld aangewend te worden, om werken lonend te maken: nu moet voor elke uitkering toch al een inspanning geleverd worden, toch al gewerkt worden. Dat geld komt vrij, en is beter te besteden.

Zorg voor banen

Omgekeerd, de samenleving heeft een plicht tegenover het individu. De samenleving biedt steun als het individu met tegenslag te kampen heeft en de problemen niet langer de baas kan. Die steun krijgt niet alleen de vorm van inkomen. De steun is erop gericht om een individu in de samenleving te laten participeren. Werk is hiertoe een belangrijk middel. Maar, het is niet het enige middel. De samenleving biedt mogelijkheden om te leren en biedt voorzieningen die nodig zijn om te werken dan wel te participeren.

De samenleving heeft dan ook de plicht om voldoende werk te scheppen, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De bedoeling is duidelijk niet om alleen banen in de publieke sector te scheppen. Als er duidelijke behoefte aan publieke voorzieningen is, moet de samenleving daarvoor de middelen vrijmaken: die voorzieningen moeten er niet komen om werk te verschaffen.

Banen in de private sector laten zich niet met één pennenstreek creëren. Bedrijven moeten verleid worden om banen te scheppen. Als bedrijven werk geven aan iemand die langer dan eerder genoemde 9 (?) maanden een uitkering maar geen werk heeft, hoeft het bedrijf slechts een gedeelte van de uitkering als loon te betalen. Dit werk is echter maar tijdelijk, bijvoorbeeld hooguit een jaar. Als iemand na dat jaar nog geen ongesubsidieerde baan heeft weten te verkrijgen, dan kan iemand bij een andere werkgever tijdelijk en gesubsidieerd aan de slag.

De regeling geldt niet alleen voor bedrijven in de private sector, maar ook voor instellingen in de publieke sector. In principe is de regeling niet gunstiger voor private of voor de publieke sector. Mogelijk is het systeem van gesubsidieerde arbeid van werklozen wel gebaat met een buffer van banen in de publieke sector. Met name in een laagconjunctuur kunnen bedrijven moeilijk te verleiden zijn om werklozen werk te geven. Dan kan een buffer van publieke banen helpen om werklozen op zinvolle manier aan de slag te houden. Een subsidie om met behoud van uitkering aan de slag te gaan, is niet voldoende. Om meer werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren, zullen de kosten van dat werk omlaag moeten. Er zal een loonkostensubsidie nodig zijn, voor lonen om en nabij het minimum. De subsidie moet ook ervoor zorgen de minimumloonkosten onder het minimumloon komen te liggen. Hierdoor wordt de productiviteitsval voor een deel opgeheven: werkende met een productiviteit onder het minimumloon worden dan niet langer aan de kant gezet maar kunnen dan toch aan de slag. Tevens moet het mogelijk zijn om eenvoudig huishoudelijk of gemaksdiensten-werk legaal te verrichten, zonder dat werkgevers- en werknemerspremies verschuldigd zijn (zie ook de toelichting).

Voorkomen is soms beter dan genezen

De samenleving geeft bij tegenspoed steun aan individuen met de bedoeling dat ze een periode van tegenspoed snel achter zich kunnen laten. De samenleving moet echter niet alleen steun geven maar helpen te voorkomen dat individuen om hulp moet vragen. Anders gezegd, de verzorgingstaat zoekt een balans tussen voorkomen en genezen. Er zijn sociaal-economische ontwikkelingen waardoor de nadruk meer dan vroeger op het eerste komt te liggen. Het belang van kennis als productiefactor is gegroeid en groeiende. Hiermee stijgt ook het belang van scholing, voor en tijdens de loopbaan. Scholing kan helpen voorkomen dat een individu werkloos wordt dan wel lang werkloos blijft. Hiermee is de kans op werkloosheid deels beïnvloedbaar geworden. Hierbij past een grotere verantwoordelijkheid van de individuele werknemer. Dit geldt in het bijzonder voor goed opgeleide werknemers, die hebben geleerd te leren. Die verantwoordelijkheid krijgt (al) gestalte door een eigen risico: het verschil tussen uitkering en loon.

Investeren in kennis en vaardigheden is niet alleen de verantwoordelijkheid van de werknemer. Deze vorm van investeren kent een klassiek probleem: het nut van kennis is pas duidelijk als die kennis verworven is. De samenleving kan op verschillende manieren de werknemer helpen bij investeren, bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor post-initieel onderwijs te vergroten.

Ook de werkgever is verantwoordelijk voor werkzekerheid, binnen of buiten het bedrijf. Ontslagbescherming geeft de werkgever daartoe een prikkel. Wel is vorm van ontslagbescherming aan herziening toe. In de huidige vorm kennen 'insiders' een goede bescherming van baan en inkomen, terwijl 'outsiders' daardoor juist met grote onzekerheid te maken krijgen. Anders gezegd, er zijn groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die van het ene tijdelijke baantje in het andere rollen en geen vaste voet aan de grond krijgen. In de huidige vorm lijkt veranderen van baan voor werknemers een gok zolang de ontslagvergoeding aan het verleden aan één bedrijf blijft gekoppeld.

Er lijken derhalve verschillende richtingen om de ontslagbescherming te verbeteren. Voorop staat een ontslagtoets in de werkloosheidsverzekering: een werkgever die niet kan aantonen in de employability van een werknemer te hebben geïnvesteerd, moet een (nog vast te stellen) ontslagvergoeding betalen. De herziening van de ontslagbescherming is niet los te zien die van de werkloosheidsverzekering. Ten eerste, dat de uitkering gekoppeld is aan het laatst verdiende loon, werkt ontslag in de hand. Dit geldt met name voor oudere werknemers. Zij kennen een lagere productiviteit maar kunnen nauwelijks een lager loon accepteren omdat ze daarmee uitkeringsrechten verspelen. Een koppeling van uitkering en gemiddeld loon zal naar verwachting de participatie van oudere werknemers verhogen en investeringen in menselijk kapitaal bevorderen. Ten tweede, de ontslagbescherming maakt geen duidelijk onderscheid tussen bedrijven die veel of weinig werknemers in de werkloosheid laten belanden. Een beperkte premiedifferentiatie kan dit nadeel wegnemen.

Toelichting:

Aan elk voorstel kleven nadelen. Laat ik de nadelen van dit voorstel benoemen.

- Een algemeen nadeel is dat de werkenden minder concurrentie van werklozen kunnen ondervinden als de laatsten met behoud van uitkering aan de slag gaan. Dit kan optreden als de werklozen minder intensief

naar een reguliere baan zoeken of als ze niet op stel en sprong een reguliere baan kunnen accepteren. Bij beperktere concurrentie zullen de looneisen omhooggaan en zal de werkloosheid dreigen te stijgen. Dit is een vorm van verdringing. De grens voor 9 maanden is dan ook niet (helemaal) willekeurig gekozen. De kortdurende werklozen zijn effectieve concurrenten van werkenden. Echter, als iemand langer dan 12 maanden werkloos is, is de kans op een spoedige terugkeer naar de arbeidsmarkt al flink geslonken. Langdurig werklozen zijn dan ook geen effectieve concurrenten. Er is een balans te vinden: effectieve concurrenten moeten niet te vroeg een gesubsidieerde baan krijgen (in zoverre zo'n baan de overgang naar een reguliere baan belemmert) en langdurig werklozen moet niet te lang aan hun lot overgelaten worden. In principe kan de beoordelende instantie voor elk individu een geschikt traject kiezen. Toch is een (vuist)regel nodig. Het biedt de werkenden, werklozen en de beoordelaars duidelijkheid en houvast.

- Een andere vorm van verdringing treedt op als bedrijven proberen hun (tijdelijke) werknemers door goedkopere 'langdurig' werklozen te vervangen. Dit zal met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen optreden. Door de algemene loonkostensubsidie zal deze vorm van verdringing waarschijnlijk niet op grote schaal optreden.
 - o De mogelijkheid bestaat dat er gewacht zal worden op de 9^e maand.
 - o De subsidie is gebonden aan een persoon en niet aan een baan. Dat is het verschil met een loonkostensubsidie. Een persoonsgebonden subsidie is specifiekere dan een baangebonden subsidie, en voorkomt daarmee dat onnodig (= ineffectief) subsidie wordt verstrekt.

Het grootste gevaar is sociale overbodigheid, zo stelt professor Cees Schuyt geheel terecht. Ook anderen hebben eendere analyses. Aardig wanneer je terug blikkt in de geschiedenis wat dit onderwerp betreft. Al in de oudheid sprak men van een zinnig geregelde samenleving wanneer iedereen werk verricht naar zijn/haar kunnen.

Vanuit mijn werkzaamheden als wethouder van Deventer en directeur van de Sallcon Groep, een organisatie in de Sociale Werkvoorziening, neem ik nauwkeurig waar hoe belangrijk werk naast inkomen is voor mensen die - zoals het vaak "lullig" wordt neergezet - "aan de onderkant van de arbeidsmarkt zitten". Werk leidt tot integratie, sociale acceptatie en sociale activiteit én tot individuele ontwikkeling.

Ook door deze waarnemingen heb ik een absolute aversie tegen de term "kunstbanen".

Want wat is er aan de hand in Nederland?

Als je de arbeidsmarkt als een ladder ziet, hebben we met elkaar de onderste treden van deze ladder weggezaagd; dat noemen we het wettelijke minimumloon (wml). Immers iedere persoon die niet op eigen kracht voldoende productie/diensten voor de werkgever levert om minimaal het wml en bijkomende kosten voor de werkgever terug te verdienen, wordt niet aangenomen, respectievelijk vliegensvlug ontslagen en is aangewezen op een uitkering (vangnet). Laat staan dat er geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van iemand, in het opdoen van werkervaring en in het aanwenden ervan.

Mijn drive is om de uitkering niet als vangnet maar als trampoline te gebruiken onder het motto "*niet dumpen maar jumpen*". De keus is immers eenvoudig, honderdduizenden burgers afschrijven en afschepen met een uitkering (u telt niet meer mee, u hebben we niet nodig) of het niet-productieve deel, het zogenaamde gebrek aan verdien capaciteit, aan de werkgever te compenseren door (een gedeelte van) de uitkering als loonkostensubsidie in te zetten. Vandaar: *iedereen telt mee*.

Ook uit berekeningen en analyses van minister De Geus blijkt dat de Nederlandse economie steeds complexer wordt en mensen aan de onderkant steeds moeilijker kunnen instappen, dat moeten sociaal-democraten niet willen accepteren. Een investering om iemand aan werk te helpen wordt steeds hoger naarmate de tijd van inactiviteit verstrijkt en de kloof tussen werken en niet-werken groter wordt.

Uit mijn praktijk als wethouder een case:

Bij de start van de banenpoolregeling (de voorloper van de I/D regeling en van de Melkertbanen) lag ik regelmatig onder vuur van partijen ter linkerkant van de PvdA, met als hoofdpunt van kritiek: verschil tussen uitkering en wml is te laag, de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn niet goed genoeg. Ik heb die vragen eens neergelegd bij een werknemer in de banenpoolregeling. Zijn reactie zal ik nooit vergeten:

- *inderdaad, er zit maar een paar tientjes tussen, maar iedere gulden telt,*

- *maar ik verdien het nu zelf door er voor te werken (assistent-beheerder in een buurtcentrum),*
- *ik ben verlost van de controle van de Sociale Dienst, ik hoef geen controlebriefjes meer in te leveren, maar krijg nu een salarisstrookje,*
- *alles wat we nu bijverdienen is extra inkomen dat we kunnen houden, niks verrekenen met een uitkering, mijn vrouw werkt nu dus ook parttime bij de Edah,*
- *van deze extra inkomsten kunnen we onze twee kinderen laten studeren (zijn dochter werkt nu als onderwijzeres, zijn zoon heeft HTS-diploma),*
- *maar vooral: ik ben verlost van het “niet werken milieu” die in onze buurt te welig tiert “ledigheid is des duivels oorkussen”,*
- *we zijn ons aan het opwerken.*

Deze micro-effecten heb ik door de mogelijkheden van “gesubsidieerde” arbeid op grote schaal waargenomen, voor de personen en gezinnen en vooral hun kinderen in kwestie, naast het feit dat mede door de inzet van deze arbeid talloze maatschappelijk nuttige voorzieningen van de grond zijn gekomen.

Dat de regelingen perverse trekjes vertoonden (de wet- en regelgeving was zo in elkaar gestoken dat je wel gek was als je uitstroomde) doet hier niets aan af en zegt enkel iets over de Haagse kaasstolp als de wet- en regelgever.

Als je het niet voor de ouders doet, doe het dan vooral wel voor hun kinderen.

Nu ik werkzaam ben in de sociale werkvoorziening, zie ik het effect, de waarde van werk nog sterker. De werknemers met een arbeidshandicap zijn voor een groot deel afgesloten van de “mainstream” van de samenleving. Maar door het hebben van betaald werk:

- hebben ze nu hun eigen inkomen,
- hebben sociale contacten met collega’s en leidinggevenden, de koffie-, thee- en lunchpauze is van groot belang,
- zijn lid van de personeelsvereniging, maken een bedrijfsreisje, ontvangen een kerstpakket,
- is er een vraagbaak voor allerlei belemmeringen waar ze tegen aan lopen (afdrachtkortingen, huursubsidieperikelen, zorgtoeslagen etc. etc.) Nederland is ingewikkeld,
- een grote groep sw-werknemers heeft vaak, naast hun werk, een eenzaam bestaan en weinig contacten en impulsen van buiten af.

Ik praat dan nog niet over het feit dat in de sociale werkvoorziening ook vaak eenvoudig productiewerk voor bedrijven wordt gedaan, dat anders richting Oost-Europa vliegt.

5 **Insiders en outsiders op de arbeidsmarkt (Door: Jet Bussemaker en Arie Kraaijeveld)**

Kansen op sociale bescherming zijn ongelijk verdeeld. Degenen die werken, hebben vaak een betere bescherming dan degenen die niet werken. Versterking van de positie van de insiders op de arbeidsmarkt, zal al snel de kansen voor outsiders op de arbeidsmarkt verkleinen. De uitdaging voor sociaal-democraten zou moeten zijn de kansen voor outsiders te vergroten.

De positie van outsiders verdient daarom meer aandacht. Niet omdat het erg is als iemand tijdelijk zonder werk of in een flexbaan zit, maar wel als dat er toe leidt dat de kansen op werk daardoor afnemen of dat iemand zijn hele leven op een flexbaan is aangewezen.

Toenemende eisen die aan werknemers worden gesteld, onder andere ten aanzien van scholing en productiviteit, vergroten de kansen op een dreigende tweedeling tussen insiders en outsiders. Zo had minister de Geus het vorig jaar over 'een onderklasse 2 miljoen kanslozen' die de komende jaren zal ontstaan. Hij kon niet aangeven waar die 2 miljoen uit bestond en kwam al helemaal niet met gericht beleid het ontstaan van zo'n groep te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de zorg voor het ontstaan van een grote groep kanslozen zorgelijk is.

Behalve door scholing, creëren van (gesubsidieerde) arbeid en nieuwe werkgelegenheid aan de onderkant (onder andere markt voor persoonlijke dienstverlening), en compenseren van verlies van arbeidsproductiviteit via SPAK-achtige constructies, dient de mobiliteit op de arbeidsmarkt te worden bevorderd.

In dat verband wordt veelal gewezen op de noodzaak het ontslagrecht te versoepelen. Wij kiezen een ander perspectief en gaan terug naar de wet flexibiliteit en zekerheid die onder de Paarse kabinetten tot stand is gekomen. De principes van deze wet, namelijk het versoepelen van de bescherming van de insiders onder het gelijktijdig verbeteren van de kansen voor outsiders, bieden een aantrekkelijk perspectief op modernisering. De principes van deze wet staan nog steeds recht overeind, hoewel op de uitwerking van flex en zekerheid het een en ander kan worden aangemerkt (zo worden flexkrachten na drie tijdelijke contracten nog wel eens teruggestuurd naar 'af' d.w.z. de uitkering, in plaats van een vaste baan).

Dit principe kunnen we ook toepassen op andere terreinen; zo wordt onder de voorwaarde van een activerend arbeidsmarktbeleid, versoepeling van het ontslagrecht acceptabel. We hebben in Nederland een strikte ontslagtoets. Door het lage niveau van de kortdurende WW (minimum) zet de werknemer bij dreigend ontslag de hakken in het zand. Ook het systeem van last-in-first-out werkt remmend en leidt tot onevenwichtige leeftijdsopbouw in de bedrijven en organisaties.

Als alternatief wordt in dit verband wordt vaak naar Denemarken gewezen, waar mensen nauwelijks ontslagbescherming hebben en bij ontslag een korte maar relatief hoge uitkering krijgen, en een actief arbeidsmarktbeleid met aandacht

voor om- en bijscholing en uitgebreide voorzieningen voor arbeid en zorg. Dat leidt tot een zeer hoge arbeidsmobiliteit, gecombineerd met een zeer hoog gevoel van baanzekerheid, ondanks het flexibele ontslagsysteem.

Het Deense model is een integraal model, waaruit niet zomaar een onderdeel gehaald kan worden, zoals nu vaak gebeurt door b.v. alleen het flexibele ontslagrecht eruit te lichten. Anderzijds hoeven we het model ook niet tot in alle details over te nemen, zolang we het centrale principe maar centraal blijven stellen. Dat betekent dat verbetering van de positie van outsiders (via actief arbeidsmarktbeleid) samen gaat met versoepeling van bescherming van insiders (door minder ontslagbescherming).

Het doorbreken van het last-in-first-out principe (lifo) is een ander principe om de positie van outsiders te verbeteren en aan die van insiders meer eisen te stellen. Met het doorbreken daarvan zal ook een gevarieerder personeelsbestand ontstaan in arbeidsorganisaties.

Op dezelfde wijze mogen eisen aan mannelijke werknemers gesteld worden om bijvoorbeeld bij een ziek kind een evenredig deel van het verlof op te nemen, om de lasten van vrouwen – die meer nog dan mannen outsiders zijn op de arbeidsmarkt – en dus van de werkgevers waar zij werken, niet nog verder te verhogen.

Het principe van een dergelijke uitruil kunnen we ook op andere terreinen toepassen, bijvoorbeeld door vastgelegde uit Den Haag/Zoetermeer gestuurde leerdoelen in het onderwijs te versoepelen onder voorwaarde dat werkgevers meer investeren in scholing van jongeren. Dat zou als belangrijk voordeel hebben dat onderwijs weer wordt afgestemd op jongeren en het leren van een vak.

In dezelfde maar meer algemene lijn is het waarmaken van doelstellingen van bescherming en activering in de verzorgingsstaat via investeringen en voorzieningen een voorwaarde om de overdrachtsuitgaven te kunnen beperken.

Het doorbreken van posities tussen gevestigden en buitenstaanders zal nooit vanzelf gaan; dat kan niet met beleid alleen, maar daar is moed en doorzettingsvermogen van individuele personen voor nodig. Beleid kan er wel toe bijdragen dat individuen en groepen niet, net als ze steeds denken dat ze door kunnen stromen, voor een rood stoplicht komen te staan. Dat stoplicht moet ook voor buitenstaanders/outsideers op groen, zodat die term zijn betekenis voor hen verliest.

6 De werkondernemer van de toekomst (Door: Pauline Smeets, Lia Wapperkom en Roland Kip)

Aan de klassieke indeling/tegenstelling van werkgever en werknemer, komt met de groeiende groep van zelfstandige ondernemers zonder personeel (de zzp-ers) een einde. De groep waarvan de grootte nu wordt geschat op ruim driehonderdduizend personen, kan een voorbode betekenen van een nieuwe economische structuur, van nieuwe arbeidsverhoudingen, een nieuwe ordening in de arbeidsmarkt. Steeds meer loodgieters, bouwvakkers, monteurs, reclameschrijvers, interim-managers, bedrijfsartsen etcetera beginnen voor zichzelf en verhuren zich aan een opdrachtgever, zonder dat zij personeel in dienst hebben.

De motivatie om te starten blijkt sterk samen te hangen met de levensloopkenmerken van de starter: de levensfase waarin zij zich bevinden, de gezinssituatie, het arbeidsverleden en de financiën. Sommige zzp-ers beginnen te ondernemen vanuit een bestaande werksituatie, vaak in loondienst. Naast hun baan starten zij met hun onderneming. Dat betekent vaak wringen, passen en meten, met hun werknemerschap. Sommigen leveren uren in, anderen hebben een parttime baan en weten het zo te combineren. Er zijn ook zzp-ers die 'gedwongen' beginnen met hun eigen onderneming omdat zij na een ontslag verder willen, maar geen baan in loondienst kunnen of willen vinden. Zij kiezen voor het ondernemerschap dat tijdelijk kan zijn, als opstap naar weer een functie in loondienst, maar het grootste deel blijft de ondernemersstatus trouw en blijft ondernemen. Soms ontgroeit de zzp-er zijn 'zonder personeel-status' omdat er werknemers bij komen vanwege een uitbreiding. Meestal zijn het positieve motieven voor de zzp-er om voor zichzelf te beginnen: de zzp-er kiest voor vrijheid (vrijheid van keuze in werk en werktijden) en onderneemt uit volle overtuiging, is gemotiveerd en enthousiast, biedt flexibiliteit, creativiteit en innovatie en draagt bij aan de flexibiliteit en dynamiek in de arbeidsmarkt.

Niet alleen voor mensen die van bestaand werk in loondienst naar ondernemerschap gaan, is ondernemen een manier van inkomen verwerven. Ook voor mensen die géén werk hebben, is zelfstandig ondernemerschap een uitkomst, zowel voor niet-uitkeringsgerechtigden als voor mensen die vanuit een arbeidsongeschiktheid-, een bijstand- of een werkloosheidsuitkering starten. Het betreft dan vaak mensen met een behoorlijke afstand tot de arbeidsmarkt voor wie werken in loondienst niet één, twee, drie binnen het bereik ligt.

Ondernemerschap voor deze groepen waar onder allochtonen, vrouwen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten zou sterk bevorderd moeten worden, want ondernemen betekent contacten leggen, integreren, mee doen maar wel geredeneerd vanuit iemands mogelijkheden en beperkingen en zo kunnen zorg- en werktaken ook beter worden gecombineerd.

Zowel de gemeente als het UWV zijn opdrachtgever van reïntegratiebedrijven. Deze bedrijven gaan voor korte-termijnsuccessen omdat zij worden afgerekend op het zo snel mogelijk zo veel mogelijk personen een zelfstandig inkomen te laten verwerven. Dat lukt in loondienst sneller dan als ondernemer. Er is daarom veel minder aandacht voor de mogelijkheden die zelfstandig ondernemerschap kan

bieden. Betere prestatie-indicatoren voor de reïntegratie bedrijven zouden ervoor kunnen zorgen dat ook het zelfstandig ondernemerschap in de trajecten van deze bedrijven een goede kans van slagen heeft.

Praktijkcase

Bij bemiddeling van een deelnemer aan een project voor psychisch afgekeurde ambtenaren, hadden de jobhunters moeite om werk in loondienst te vinden omdat de deelnemer fobisch was en niet het huis uit durfde. Omdat de deelnemer uiterst handig was in het oplossen van softwareproblemen en in het ontwikkelen van nieuwe software (wat zij overigens prima vanuit huis kon doen), hebben de jobhunters besloten om hun capaciteit in te zetten om opdrachten naar binnen te halen. Met het begin van het bouwen aan een netwerk van contacten, kreeg de onderneming vorm en kon er een zelfstandig inkomen worden verworven.

Beleid voor het bevorderen van ondernemerschap, ook voor specifieke groepen, is er voldoende, maar de praktijk is toch weer anders.

De regelgeving is nog steeds onduidelijk en omslachtig. Na vele jaren van getouwtrek of een zelfstandigheidverklaring van de belastingdienst nu ook voldoende zou zijn als 'bewijs' bij het UWV, lijkt nu een einde te zijn gekomen met de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) bij de belastingdienst. Deze verklaring is echter maar één jaar geldig en geldt maar voor één activiteit of specifiek beroep. In theorie zal de metselaar die ook timmerklussen aanneemt twee verklaringen op zak moeten hebben. Per jaar moeten er minstens drie opdrachtgevers zijn, zijn dit er minder (wat nog wel eens wil voorkomen bij grote bouwprojecten in de utiliteitsbouw voor de metselaar/timmerman) dan moet kunnen worden aangetoond dat er geen sprake is van een arbeidsrelatie in een gezagsverhouding. Niet alleen in de bouwsector komt dit voor, ook interim-managers werken bijvoorbeeld gedurende langere tijd aan één opdracht.

De regelgeving en de administratie werken verstikkend op de tijd die de ondernemer hard nodig heeft om nieuwe opdrachten binnen te halen, bovendien is het natuurlijk niet bevorderlijk voor de creativiteit en het innovatieve vermogen van de ondernemer. Willen we ondernemerschap bevorderen dan is deregulering van groot belang.

Ook de begeleiding van de startende zelfstandige kan belangrijk verbeteren wil de onderneming overlevingskansen krijgen. De aard en de omvang van de coaching en inhoudelijke begeleiding van de zzp-er is sterk situationeel bepaald: een startende allochtone ondernemer in de detailhandel vraagt om een andere begeleiding dan een vrouwelijke ondernemer die marketingacties coördineert. De aandacht voor de diversiteit is er nog onvoldoende en de verschillende instanties als de Kamer van Koophandel, Synthens, gemeente en de belastingdienst werken hierin onvoldoende samen. Een oplossing zou het verstrekken van vouchers kunnen zijn waarmee de ondernemer zélf kan kiezen welk advies en welke begeleiding zal worden ingehuurd gedurende een periode van bijvoorbeeld drie jaar. De vouchers zouden verstrekt kunnen worden door de Kamers van Koophandel. Ook de algemene trajectbegeleiding gedurende een periode van maximaal drie jaar (bijvoorbeeld door oudere en/of geslaagde ondernemers) kan op deze manier worden 'ingekocht'.

Er zou ook meer aandacht moeten komen voor het ondernemerschap op middelbare beroepsopleidingen. Uit diverse rapportages blijkt dat het aandeel startende ondernemers van mbo-niveau relatief laag is. Terwijl het ondernemerschap ook voor deze vaklieden een arbeidsalternatief kan zijn, dat wellicht zelfs statusverhogend werkt.

Een startende ondernemer heeft vaak kapitaal nodig om een businessplan uit te kunnen voeren. Maar ook kwalitatief goede businessplannen, geven geen garantie dat een bank ook krediet verstrekt. Met name aankomende ondernemers zijn onvoldoende kredietwaardig of zij zorgen voor onvoldoende vertrouwen bij de bankinstellingen. Vaak gaat het overigens helemaal niet om heel grote bedragen. Met het verstrekken van een minikrediet zou de startende ondernemer al erg geholpen zijn. Het verlenen van deze minikredieten zou sterk bevorderd moeten worden, waarbij EZ garant kan staan (mits natuurlijk de businessplannen voldoende kwaliteit hebben) gedurende een periode van maximaal drie jaar. In die tijd moet een ondernemer renderend kunnen draaien en is een begin gemaakt met de aflossing van het minikrediet.

Een startende ondernemer neemt risico, want bij ondernemerschap hoort immers risico nemen. Soms leidt dat tot een situatie waarin de ondernemer op de rand leeft van armoede. Onderzoek van een paar jaar geleden wees uit dat ruim 13% van de startende ondernemers minder verdiende dan 9500 euro op jaarbasis. Dit ondernemersrisico is een professioneel risico. De risico's van arbeidsongeschiktheid zijn meer 'sociale risico's' die niemand kan inschatten. Met de afschaffing van de Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (de WAZ) is de zzp-er veroordeeld tot de particuliere markt van arbeidsongeschiktheidsverzekeraars. De premies zijn hoog. De afschaffing van de WAZ heeft een negatieve uitwerking op het zelfstandig ondernemerschap en op het risico dat mensen nemen: zzp-ers verzekeren zich nu liever niet. De afschaffing van de WAZ zou voor een deel teruggedraaid moeten worden. Ook de opbouw van pensioen is nu een sluitpost voor veel zzp-ers; de premies zijn hoog omdat veelal via lijfrentes pensioen wordt opgebouwd en dat betekent hoge administratiekosten die gekoppeld zijn aan de lijfrentes. Ook hier zou een situatie moeten worden gecreëerd die het voor de zzp-er aantrekkelijker en makkelijker maakt om aan de oudedagsvoorziening te werken.

De zzp-er is de ondernemende werknemer (of beter de werkondernemer) van de toekomst, die zorgt voor flexibiliteit, innovatie en een sterke impuls op de arbeidsmarkt. Een ondernemer neemt risico, maar kan niet elk risico dragen. In bepaalde situaties zal de zzp-er een eigen collectiviteit organiseren (om professionele risico's af te dichten), maar bij sociale risico's ligt dit veel ingewikkelder. Willen we zelfstandig ondernemerschap stimuleren dan zou een verdere deregulering en een erkenning van de zzp-status nog beter vorm moeten krijgen. Voor het afhechten van 'menselijke risico' zullen we dit uit een breder solidariteitsprincipe moeten organiseren.

De armoede in Nederland neemt toe, ook in gezinnen met kinderen en vooral bij kinderen van laagopgeleide alleenverdieners, van alleenstaande en van Marokkaanse ouders (Snel, van der Hoek & Chessa, 2004). Belangrijke factor daarbij is dat de kosten van kinderen in Nederland vooral opgebracht werden door de gemiddeld hoge lonen van mannelijke kostwinners plus de belastingtegemootkoming voor alleenverdieners met of zonder kinderen. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen kende Nederland maar zeer beperkte (en dan bovendien vooral inkomensonafhankelijke) directe tegemoetkomingen in de kosten van kinderen. Het internationaal vergelijkend onderzoek naar tegemoetkoming in de kosten van kinderen (Child benefit packages) van Bradshaw en Finch (2002) laat zien dat Nederland wat dit betreft een achterhoede positie inneemt. Met Griekenland, de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland behoort Nederland tot de landen die het minst uit publieke middelen bijdragen aan de kosten van levensonderhoud, onderwijs, gezondheidszorg en kinderopvang voor kinderen. Ondanks dat dat ertoe geleid heeft dat nog steeds de inkomenskloof tussen mensen met en zonder kinderen in Nederland relatief zeer groot is, leidde dat tot weinig armoede, juist omdat de lonen van mannelijke kostwinners in Nederland relatief hoog zijn en omdat moeders het gezinsinkomen met een part-time baan aanvullen. Hoewel de aan het inkomen gebonden kosten voor onderwijs, gezondheidszorg en kinderopvang hoog zijn, en veel minder dan in andere landen gecompenseerd wordt, geeft dat niet direct reden tot bezorgdheid over mogelijke armoede (zie ook Desczka en Eilander, 2005). Overigens kunnen die hoge kosten paren er wel van weerhouden om kinderen te krijgen. Dat juist hoog opgeleide vrouwen in ons land het meest afzien van het krijgen van kinderen kan mede veroorzaakt worden doordat het verschil in besteedbaar inkomen tussen paren met en zonder kinderen enorm groot is.

Armoede onder kinderen doet zich dus voor in Nederland bij gezinnen van laagopgeleide alleenverdieners en alleenstaande, niet of weinig werkende moeders wier aantal, zoals we hebben gezien, toeneemt. Dat kan voorkomen worden door middel van twee beleidsalternatieven: Ten eerste het uitbreiden van de sociale beschermingsfunctie voor gezinnen met kinderen via verhoging van de kinderbijslag, gerichte belastingvoordelen voor gezinnen met kinderen of directe tegemoetkomingen in de kosten voor levensonderhoud. Een alternatieve optie is het investeren in activering van ouders zonder dat daardoor de kosten voor de zorg van kinderen stijgen. De Jonge (2005) laat zien dat voor het eerste alternatief meer steun is onder de Nederlandse bevolking dan voor het tweede. Driekwart van de door haar onderzochte huishoudens vindt het redelijk om, vanuit het oogpunt van continuïteit van de samenleving, bij te dragen aan de kosten van kinderen. Echter men is meer voorstander van inkomensafhankelijke regelingen en dan in het bijzonder voor gezinnen met een uitkering of een minimuminkomen, dan van doelsubsidies die bijvoorbeeld het combineren van arbeid en zorg ondersteunen. Selectiviteit heeft dus de voorkeur boven universaliteit, waarbij opvallend genoeg het ondersteunen van activering, één van de uitgangspunten van de sociale investeringsstaat op weinig bijval kan rekenen.

Tweeverdienen doe je in ons land maar op eigen kosten zo lijkt de boodschap te luiden. Het volgen van deze boodschap zou tot een beleidsspagaat leiden; om uit de armoede te komen is het van belang dat mensen met een minimuminkomen (nagenoeg alleen degenen die van een uitkering leven) geactiveerd worden, maar als ze eenmaal die baan hebben dan worden ze volgens deze opvatting niet ondersteund bij het combineren van werken en zorgen.

Toch is het centraal stellen van de kosten van kinderen in combinatie met het activeren van beide ouders goed te verdedigen. De mogelijkheid om een inkomen te verwerven wordt immers beperkt door de zorg voor kinderen; mensen die voor kinderen zorgen verdienen erkenning van deze taak (wederzijdsheid) en vanuit het perspectief van de sociale investeringsstaat is het verstandig is te investeren in de jeugd die onze toekomst bepaalt, en daarmee in hun ouders.

Bradshaw, J. & N. Finch (2002) *Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, London: DWP.

Dezska & Eilander (2005)

Jonge, T. de (2005/ in druk) Solidariteit met kinderen in de sociale zekerheid, in: Berghman, J., S. Klossen & G. Vonk (red) *Kind en sociale zekerheid, verwend of verdrukt*. Den Haag: Sociale Verzekeringsbank/SDU

Snel, E., T. van der Hoek & T. Chessa (2004) *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*. Assen: van Gorcum.

8 **Sociaal-democratie en individualisering; over kinderen, gezinnen en economische zelfstandigheid (Door: Jet Bussemaker en Trudie Knijn)**

Achtergrond

De PvdA heeft altijd geworsteld met de relatie tussen individualisering en het gezinsleven, met economische zelfstandigheid van vrouwen versus inkomensnivellering tussen gezinnen/huishoudens, met gezinsopvoeding versus volledige werkgelegenheid (m/v), met arbeidsplicht versus activering voor moeders van jonge kinderen. Dat is niet zo vreemd; de meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt economische zelfstandigheid van vrouwen geen voorwaarde voor emancipatie, en daarin wijkt onze bevolking af van die van veel andere Europese landen. Ook zijn alleen de beter opgeleide vrouwen voorstander van optimale voorzieningen voor jonge en schoolgaande kinderen en alleen zij zouden willen dat hun mannelijke partner parttime ging werken om bij te dragen aan de zorg (Knijn en van Wel, 2003).

In de praktijk blijkt dan ook dat minder dan de helft van de moeders van minderjarige kinderen economisch zelfstandig is (41% van de alleenstaande moeders, 32%, 41% en 49% van de samenwonende moeders met respectievelijk drie of meer kinderen, twee kinderen of één kind) (Portegijs, Boelens en Olsthoorn, 2004). In Nederland is vooral het anderhalfverdieners model favoriet; mannen werken fulltime, vrouwen in kleinere deeltijdbanen en combineren dat met zorg voor kinderen (of ouders en anderen).

De voorzieningen die Nederland op het terrein van arbeid en zorg kent zijn, ondanks sterke verbeteringen in de afgelopen tien jaar, in vergelijking met andere landen zeer beperkt. Zo heeft Nederland nog altijd weinig kinderopvangvoorzieningen, ontbreekt betaald ouderschapsverlof, en is de aansluiting tussen schooltijden, werktijden en sociale voorzieningen belabberd. Ook tussenschoolse opvang is nog steeds niet goed geregeld, en vormt een grote bottleneck voor werkende ouders. Op maar één punt voert Nederland de internationale ranglijst aan; het aantal deeltijdbanen. Veel ouders, helaas nog altijd vrouwen, gaan als er kinderen komen minder werken of stoppen met werken. In de praktijk blijkt het voor hen (de z.g. herintreders) lastig weer aan de slag te komen. In de jaren negentig konden herintredende vrouwen redelijk gemakkelijk weer een baan vinden, maar zodra het economisch slechter gaat wordt dat moeilijk. Dat is niet alleen een frustrerende ervaring voor hen, maar betekent ook een gering maatschappelijk profijt van maatschappelijke investeringen die via het onderwijs in deze groep vrouwen zijn gedaan.

Ondertussen neemt het aantal kinderen dat mensen krijgen steeds verder af (1.7 per vrouw), met name onder hoog opgeleide vrouwen en heeft Nederland de twijfelachtige eer het land te zijn waar vrouwen de hoogste leeftijd (28,7 in 2002) hebben als ze voor het eerst moeder worden. Onder allochtonen, met name Turkse en Marokkaanse families worden relatief veel kinderen geboren (respectievelijk 3.1 en 3.3 per vrouw). Interessant is dat in andere landen met weinig voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg de vruchtbaarheid

veel dramatischer daalt dan in Nederland (Duitsland, Italië, Griekenland en Spanje alle rond 1.3 kind per vrouw). Onderzoek (Rijken, 2004) wijst uit dat dit relatieve voordeel veroorzaakt wordt door de relatief hoge lonen van mannelijke kostwinners in Nederland en door de goede mogelijkheden voor parttime werk in combinatie met gezinsopvoeding in ons land. Toch is dat geen reden om de boel te laten, want op termijn zal in Nederland als gevolg van demografische ontwikkelingen een arbeidstekort bestaan, de omgekeerde leeftijds piramide zal problemen geven in de financiële en zorgvoorzieningen voor ouderen, de lastenverdeling tussen hoger opgeleiden (met weinig of geen kinderen) en de minder goed of lager opgeleiden zal steeds schever groeien en sociaal-cultureel gezien is het niet goed als een hoger opgeleide bevolking moet kiezen tussen kinderen en werk.

Bovenstaande biedt economische, morele en sociale argumenten om te onderbouwen dat een versterking van het beleid in de richting van individualisering (via activering, arbeidsparticipatie en sociale zekerheid) niet kan zonder een goed gezinsbeleid (in twee richtingen; de komende en de gaande generatie), waarin burgers uitgenodigd en gestimuleerd worden om werken en zorgen op een prettige manier te combineren.

Ook de PvdA heeft altijd meer aandacht gehad voor het belang van zelfontplooiing en economische zelfstandigheid dan voor de zorgkant; zo was er zelden expliciete aandacht voor het functioneren van kinderen of het gezin. Dat was lang goed te begrijpen (immers; vrouwen wilden zich bevrijden van de zorgverplichtingen), maar de vraag is of we hierin niet te ver zijn doorgeschoten. Met name in de jaren negentig domineerde een kwantitatief economisch denkkader over een kwalitatief morele benadering ten aanzien van de kwaliteit van het bestaan of de fatsoenlijke samenleving. Door daar onvoldoende eigen invulling aan te geven, liet de PvdA deze thema's gemakkelijk over aan anderen, in het bijzonder de christen-democratie. Het wordt tijd dat de PvdA het initiatief terugneemt door een integraal emancipatie-ideaal waarin solidariteit en individualisering elkaar aanvullen in plaats van tegenover elkaar te stellen, en waarin belangen van mannen, vrouwen, kinderen en grootouders in onderlinge relatie serieus worden genomen. Aandacht voor thema's als onthaasting, ontspannen arbeidsbestel en de kwaliteit van het bestaan (zie het verkiezingsprogramma van 2002) sluiten daar goed bij aan, maar ook moeten de kosten van kinderen en hun opvoeding opnieuw worden bezien.

Richting

- IJkpunten van een evenwichtig beleid zijn vruchtbaarheid, productiviteit en zorgzaamheid (Knijn en Hooghiemstra 2004).
- Economische zelfstandigheid is een belangrijk ideaal, maar moet geen dogma zijn. Datzelfde geldt voor het combinatiemodel als richtinggevend beleidsdoel. Dat is veel te veel gebaseerd op een 'one size fits all' model, dat conflicteert met maatschappelijke diversiteit. Het alternatief is niet een liberale optie van 'je zoekt het zelf maar uit', maar een combinatie van solidariteit en verantwoordelijkheid waarin variëteit een sociaal-democratisch beginsel is.

- Het moet aantrekkelijker worden voor mensen om kinderen te krijgen en betaald werk met zorg voor kinderen te combineren. Uit onderzoek blijkt dat gezinstoelagen (waaronder kinderbijslag) weinig effectief zijn om de vruchtbaarheid te verhogen, maar er blijkt wel een positieve samenhang tussen vruchtbaarheid en het aantal voorzieningen om arbeid en zorg te combineren (Hooghiemstra 2005: 72). Dat kan door wat de Scandinavische landen 'family friendly policies' of 'gezinsvriendelijk beleid' noemen. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid een belangrijke faciliterende rol heeft in het garanderen van goede levenskansen voor kinderen en ouderen en goede combinaties voor ouders om betaald werk met zorg te combineren.
- De overheid moet op deze terreinen eerder meer dan minder verantwoordelijkheden nemen. Het zou logisch zijn in dat verband als kinderopvang en thuiszorg (weer) een collectieve voorziening zou worden waar iedereen gebruik kan maken. Daarnaast zou er een collectieve verloffaciliteit moeten komen, waaronder betaald ouderschapsverlof (tot b.v. 70 % van het wml voor 6 maanden per ouder). Daarbovenop past een meer geïndividualiseerde spaarfaciliteit, vergelijkbaar met de levensloopregeling. Via CAO's kan men voor andere concrete doelen, bijvoorbeeld scholing, collectieve arrangementen afspreken.
- Om combinaties van arbeid en zorg te vergemakkelijken, en tevens werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren, wordt een markt voor persoonlijke dienstverlening ontwikkeld. Via gerichte fiscale en arbeidsbevorderende maatregelen kunnen diensten als schoonmaken, oppassen, thuiszorg, tuinonderhoud, boodschappenservice, catering en huisdierversorgung ontwikkeld worden.
- Beleid zal veel meer dan nu diversiteit in de levensloop en combinaties van werkzaamheden mogelijk moeten maken. Beleid is er nog veel te veel op gericht dat mensen een baan gedurende hun hele leven lang hebben en altijd hetzelfde uren zullen werken. Mogelijkheden om tussentijds uit te treden (zie verlof) moeten daarom gecombineerd worden met het vergroten van prikkels om na het 65^e door te werken (bijvoorbeeld via het flexibiliseren van de AOW-leeftijd en het mogelijk maken voor mensen om, als ze dat willen, pas later hun AOW-uitkering te krijgen; hoe later, hoe hoger de uitkering). Combinaties van leren en werken moeten gestimuleerd worden, evenals de mogelijkheden voor herintreders een band met de arbeidsmarkt te houden en hun kennis op peil te houden. Ook het combineren van een baan in loondienst met ondernemerschap (Zzp-er) zou veel gemakkelijker gemaakt moeten worden.
- Het inkomensbeleid wordt aangepast zodat minder geld naar ongeconditioneerde inkomensoverdrachten, kostwinners, rijke ouderen en gesubsidieerde inactiviteit gaat, en meer geld wordt besteed aan geconditioneerde inkomensoverdrachten voor kinderen en participatiebevorderende collectieve voorzieningen als scholing en kinderopvang. Bestaande inkomensregelingen voor kinderen (waaronder kinderbijslag) en ouderen (belastingvrijstelling pensioenen) zouden gezien moeten worden hoe zij het best ingezet kunnen worden.

- De overheid moet een bestaansminimum voor gezinnen garanderen. Daarbij wordt niet alleen naar financiële elementen gekeken maar ook naar tijd en kwaliteit van de zorg. Uitgangspunt daarbij is de aanwezigheid van kinderen, in plaats van de partnerschapsrelatie. In de sociale zekerheid gaan we uit van ‘gematigde individualisering’, waarbij compensatie geboden wordt aan huishoudens die anders onder het minimum dreigen te vallen (Knijn, 2003). Drastische individualisering zal immers vooral ten koste gaan van de minstverdienende huishoudens.
- Bij alleenstaande ouders wordt rekening gehouden met hun zorgtaken bij de eisen ten aanzien van arbeidsparticipatie. Zij worden voor hun zorgdeel gecompenseerd zodat ze ook met een deeltijdbaan uit de bijstand kunnen komen, en tegelijkertijd voldoende tijd en aandacht aan hun kinderen kunnen besteden. De overheid moet investeren in nieuwe generaties, om te beginnen in kinderen. In plaats van de tegenwoordige angst voor de jeugd, moeten we hen met vertrouwen en ondersteuning tegemoet treden. Zorg, welzijn, onderwijs en inkomensbeleid gaan daarbij hand in hand.
- De overheid speelt een actieve rol in het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen ouders zelf een goede opvoeding van kinderen kunnen garanderen. Daarin gaat het behalve om kinderopvang, school, ook om opvoedingsondersteuning, voldoende speelruimte en een prettige leefomgeving.

Literatuur:

- Erna Hooghiemstra, verzorgingsstaat nieuwe stijl: een zorgzame en activerende overheid. In: J. Bussemaker, P. Kalma en M. van Leeuwen (red). *Zonder visie geen toekomst*. PvdA Tweede Kamerfractie/WBS 2005.
- Trudie Knijn, ‘Investeren in individualiseren; met het oog op de jeugd’, in: P. de Beer, J. Bussemaker en P. Kalma, *Keuzen in de sociale zekerheid*. Amsterdam; De Burcht/WBS 2005.
- J. Bussemaker, *Zorgen in de polder*, Hugo Sinzheimerlezing, Universiteit van Amsterdam 2002.
- T. Knijn en E. Hooghiemstra (2004) *Emancipatie en gezin over de grens: naar een vruchtbaar, productief en zorgzaam emancipatie- en gezinsbeleid*. Den Haag: Nederlandse Gezinsraad.
- Knijn, T. & F. van Wel, 2004, Overgangsfase of nieuw evenwicht? Arbeid en zorg in gezinnen, in: W. Arts, H. Entzinger & R. Muffels (eds) *Verzorgingsstaat vaar wel*. Assen: Koninklijke van Gorcum. Pp. 195-214
- Knijn, T., 2003, Challenges and Risks of Individualisation in the Netherlands, *Social Policy and Society*, (3) 1, 57-64.
- Rijken, A. (2004) *Een vruchtbaar klimaat?* Afstudeerscriptie ASW/UU.

Solidariteit in internationaal perspectief

Een Verenigd Europa is een fictie. Het recente 'nee' tegen het referendum over de Europese Grondwet is het logische gevolg van een proces dat al veel eerder aan de gang is. Nederland gaat – net als de andere lidstaten – voor zijn vermeende eigenbelang. Van het oude begrip internationale solidariteit is in de praktijk van Europa niet veel over. Opvallend is de opstelling van ons land in de richting van de nieuwe lidstaten. Polen, Hongaren, Tsjechen en anderen hebben werkvergunningen nodig als zij de grens overtrekken, want de eigen werkgelegenheid moet worden beschermd. Ze zijn alleen welkom met een tewerkstellingsvergunning, die uitsluitend in tekortsectoren – in casu de land- en tuinbouw - wordt verleend. En de angst dat op de langere termijn vrij verkeer van Roemenen, Bulgaren en zelfs Turken zou kunnen komen, is bijkans algemeen. Die kennelijke angst voor ontwrichting van de economie is wel bevreemdend. In het lagere, ongeschoolde segment zijn er duizenden moeilijk vervulbare vacatures. In het middensegment is er een enorm tekort aan vakmensen zoals lassers, timmerlieden en metselaars. En in het hoogste segment schreeuwen we om kenniswerkers die uit alle delen van de wereld mogen worden gehaald.

De vraag is wat de achterliggende oorzaken zijn van het kennelijk wegvallen van deze solidariteit. Misschien moet de oorzaak worden gezocht in de maatschappelijke beleving van het internationale solidariteitsbegrip. Het begrip wordt eenzijdig uitgelegd als 'liefdadigheid', als het verlenen van gunsten aan de nieuwe lidstaten. Deze basis voor solidariteit wankelt in slechte economische tijden en ondergraaft het draagvlak voor de Europese samenwerking. De beleidsmatige reactie is blijkbaar dat buitenlandse werknemers alleen mogen opdraven als er evidente problemen zijn met het vervullen van vacatures. De voordelen van werknemers uit de lidstaten moeten met name voor de werkgevers direct zichtbaar zijn. Die opstelling is niet te handhaven: zo vervalt met ingang van mei 2006 de verplichte tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. Dat zal het draagvlak voor – wederkerige – solidariteit verder onder druk zetten.

Sociale zekerheid: voor alle ingezetenen

Niet alleen de arbeidsmarkt maar ook het sociale zekerheidsstelsel is hermetisch afgesloten voor niet-ingezetenen. Daar komt verandering in op het moment dat buitenlandse werknemers rechtmatig in Nederland verblijven. Dan gaat het onder andere om houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd, gemeenschapsonderdanen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte en mensen die hun verblijfsrecht ontleen aan het zogenoemde Associatiebesluit (Turkse werknemers en hun gezinnen). Een verblijfsvergunning kan niet worden geweigerd als hij of zij niet zelfstandig in de kosten van het eigen levensonderhoud kan voorzien. Ook alle werknemersverzekeringen zijn ook van toepassing op in Nederland verblijvende vreemdelingen die in dienst van een Nederlands bedrijf zijn getreden (loondoorbetalingverplichting bij ziekte, werkloosheidsuitkering, uitkering bij gedeeltelijke of volledige arbeidsongeschiktheid).

Deze uitgangspunten van sociale zekerheid lijken van een grote solidariteit met buitenlandse ingezetenen te getuigen, maar schijn bedriegt. Indien daadwerkelijk een beroep gedaan wordt op de voorzieningen door mensen uit de nieuwe lidstaten, zal het stelsel onder zware financiële en maatschappelijke druk komen te staan. De solidariteit wordt als te eenzijdig ervaren – wat is de bijdrage van de nieuwe ingezetenen? Een mogelijk gevolg kan zijn dat het niveau van uitkering voor een ieder wordt aangepast, of een duaal stelsel wordt ontworpen: een voor de ‘autochtone’ en een voor de allochtone ingezetenen. Met betrekking tot het aanpassen van het stelsel is pessimisme gepast. De harmonisatie van stelsels gebeurt niet of uiterst traag. Op de recente Europese top kwam Tony Blair niet verder dan de constatering dat modernisering van de sociale stelsels leverde niets op. Blair kwam niet verder dan de fraaie uitspraak dat er ‘een nieuwe synthese moet komen tussen sociale zekerheid en economische groei’, maar verzuimde inhoud aan deze mooie woorden te geven. Ook is een verlaging van het uitkeringsniveau mogelijk voor een ieder die daar een beroep op doet. Deze beweging is niet ongevaarlijk, doordat zij vreemdelingenhaat aan de onderkant van de maatschappij in de hand werkt. ‘De autochtone onderklasse betaalt de rekening voor de instroom van nieuwe ingezetenen in de vorm van lagere uitkering’

Dan resteert nog als mogelijkheid om toch barrières op te werpen om de instroom van nieuwe ingezetenen te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door te sleutelen aan het begrip ‘ingezetenen’ en daar allerlei juridische en financiële condities aan te koppelen. Van een vrij verkeer van personen en werknemers binnen de Europese Ruimte is dan feitelijk geen sprake. Dat betekent druk op de Europese gedachte en het feitelijk in de toekomst afsluiten van de EU voor een land als Turkije.

Een nieuwe onderklasse

Er is nog een ventiel om de geschetste spanningen op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid te voorkomen: de illegale sector. Daar wordt dan ook veelvuldig gebruik van gemaakt. De sector floreert als nooit tevoren. Illegale buitenlandse werknemers zijn al in ruime mate aanwezig: naar schatting een kwart miljoen mensen die rechteloos en onderbetaald aan het werk zijn. Van enige aanspraak op sociale zekerheid is geen sprake. De solidariteit met deze groep is geheel eenzijdig: van hen met de Nederlandse economie. Zolang de benoemde dilemma’s in de formele economie niet zijn opgelost, is de voedingsbodem voor het illegale circuit uitstekend. Het resultaat is een tweedeling in de economie: een groeiend leger van flexibele in te zetten en rechteloze buitenlandse werknemers enerzijds en anderzijds een door CAO en sociale zekerheidsvoorzieningen vertroeteld legaal potentieel aan Nederlandse werknemers en werkzoekenden.

Geen vrij verkeer van diensten

Behalve het vrije verkeer van goederen en werknemers, staat het vrije verkeer van diensten hoog in het vaandel van de Europese Unie. Die vrijheid van diensten – die door een ondernemer wordt aangeboden – bestaat op papier al heel lang (sinds het verdrag van Rome). Maar de praktijk laat zien dat een Nederlandse ondernemer zijn diensten niet in België of Duitsland kan aanbieden vanwege de

vele quasi-vergunningsvoorschriften in de 'gast'-landen. Om de theorie beter bij de praktijk te laten aansluiten is een conceptrichtlijn opgesteld – de Bolkenstein-richtlijn. Deze staat echter zwaar ter discussie en is voorlopig in de ijskast gezet. De dienstenrichtlijn houdt in dat elke ondernemer in de Unie zijn diensten in elk ander land mag aanbieden, mits hij erkent is in het land van oorsprong. De angst is dat de richtlijn de nationale economieën ontwricht, de nationale arbeidsvoorwaarden uitholt en de sociale zekerheid afbreekt. De filosofie is de volgende. Diensten van een ondernemer worden doorgaans door zijn werknemers verricht, die tegen de arbeidsvoorwaarden van het land van oorsprong worden betaald. Nederlandse loodgieters, dakbedekkers en anderen zouden vervolgens met buitenlandse collega's worden geconfronteerd die tegen afbraakprijzen – op basis van binnenlandse arbeidsvoorwaarden – het werk wegroven.

Filosofie van de angst

Hoe moet tegen deze filosofie van de angst worden aangekeken? Zonder enige verdere wet- of regelgeving zal er ongetwijfeld druk op het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaarden worden gezet. Dat gebeurt overigens niet zozeer door de export van diensten maar door structurele migratie van arbeid naar ons land. Poolse of Letse arbeidsvoorwaarden liggen tientallen procenten onder het kostenniveau van de Nederlandse: ook als gecorrigeerd wordt voor reis- en verblijfkosten. De verschillen zitten in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Met betrekking tot het laatste aspect: Nederlandse premies voor sociale zekerheid hoeven niet te worden betaald doordat de betreffende werknemer ook geen beroep kan doen op het Nederlandse stelsel. Zolang hij tenminste in dienst is van het buitenlandse bedrijf en tijdelijk hier zijn diensten verricht. Zonder regulering zal er een marktproces ontstaan waarbij de stelsels van arbeidsvoorwaarden op termijn naar een Europees gemiddelde tenderen. In economisch opzicht is dat prima. De economische groei zal er zeker door bevorderd worden. Ons land zal zich na een pijnlijke aanpassing toeleggen op kapitaal- en kennisintensieve productie. Laagproductieve arbeid zal naar de Europese lagelonenlanden verschuiven, of tegen een lager loonniveau in de 'rijke' landen worden uitgevoerd. In sociaal opzicht is het aanpassingsproces pijnlijk: met name voor laaggeschoolden die de concurrentie met werknemers uit de nieuwe lidstaten zullen moeten aangaan.

Grenzen aan marktwerking

Maar een vrij marktproces zet de solidariteit onder druk. De druk op de 'eigen arbeidsvoorwaarden' zal als onrechtvaardig worden ervaren en is individueel voelbaar. Daar staat tegenover een niet als zodanig ervaren hogere economische groei. Met andere woorden, de nadelen zijn micro-economisch terwijl de voordelen macro-economisch zien. Bovendien zal de aanpassing van de economische structuur op de korte termijn tot werkloosheid leiden. Deze ontwikkelingen zetten de internationale solidariteit onder druk.

Het proces van vrije marktwerking is dan ook terecht aan banden gelegd. Voor het geval er buitenlandse diensten worden aangeboden gaat het uit de aard van de zaak om tijdelijk werk: een klus moet worden verricht. De zogenoemde detacheringrichtlijn haalt de scherpe kanten van deze 'oneerlijke' concurrentie vanuit EU-landen af. Poolse werknemers bijvoorbeeld die tijdelijk in ons land

door een Poolse werkgever te werk worden gesteld, dienen in ieder geval het minimumloon te ontvangen, zich te houden aan de Nederlandse rusttijden, en veiligheidseisen enzovoort. Dit minumpakket zal worden opgerekt tot de gehele CAO, mits deze algemeen verbindend is verklaard. In het geval buitenlandse werknemers uit EU-landen in dienst komen van Nederlandse bedrijven, zijn de integrale Nederlandse arbeidsvoorwaarden van toepassing.

De druk op de solidariteit ontstaat vooral indirect: door het vergrote aanbod van buitenlandse werknemers neemt de schaarste op de arbeidsmarkt af en daarmee vermindert de opwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden. Veel directer voelbaar is het effect van uitbesteding en verplaatsing van productie naar lagelonenlanden als China, Brazilië en India, waardoor werkgelegenheid uit ons land weglekt.

De vraag is of de eigen arbeidsvoorwaarden blijvend tegen de druk vanuit het buitenland kan worden afgeschermd. Als dat niet het geval is, dan zal het begrip solidariteit een nieuwe inhoud moeten krijgen: niet eenzijdig maar tweezijdig. Welke voordelen staan tegenover het wegvallen van de nationale muren rond de eigen arbeidsvoorwaarden? Welke eisen mogen aan buitenlandse werknemers worden opgelegd als zij de Nederlandse arbeidsmarkt betreden? Beantwoording van deze vragen is essentieel om stemmingmakerij en vreemdelingenhaat te voorkomen.

Sociaal-democratische stellingname

Hoe zouden sociaal-democraten tegen de globalisering kunnen aankijken? Vanuit de vakorganisatie lijkt er een sterke angst tegen globalisering te bestaan. De acties tegen de dienstenrichtlijn getuigen daarvan, inclusief betogingen in Brussel. Maar impliceert deze opstelling niet een beperking van de internationale solidariteit tot werkenden binnen het eigen land. Bovendien gaat deze rigide opstelling ten koste van economische groei. Anderzijds moet de angst voor ondergraving van de eigen in de loop van vele jaren opgebouwde sterke positie op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid serieus worden genomen. Zonder expliciet beleid zal het draagvlak voor internationale solidariteit afkalven en in het ergste geval uitmonden in vreemdelingenhaat en het ontstaan van een omvangrijke onderklasse van illegalen die tegen minimale condities hun werk moeten verrichten. Deze klasse wordt wél getolereerd, doordat zij de bestaande rechten niet rechtstreeks aantast (of beter gezegd: lijkt aan te tasten).

De actualiteit van een sociaal-democratische standpuntbepaling is groot. Immers, per 1 mei 2006 kunnen ook de nieuwe werknemers zich vrijelijk, zonder tewerkstellingsvergunning, bewegen binnen de Europese landen.

Tegen deze achtergrond kunnen enkele uitgangspunten voor de sociaal-democratische standpuntbepaling inzake internationalisering worden geformuleerd:

- Solidariteit dient niet bij de grenzen op te houden. Zij strekt zich uit tot in ieder geval de grenzen van de Europese Unie. Solidariteit betekent in concreto het openstellen van de eigen grenzen van de arbeidsmarkt én van de sociale zekerheid voor burgers, werknemers en ondernemers uit alle andere lidstaten. Het uitgangspunt is het land van oorsprong: als

een werknemer en/of ondernemer daar vrij mag opereren dan mag hij dat ook in alle andere landen van de EU. Deze solidariteit is overigens tweezijdig: enerzijds de bijdrage van buitenlandse EU-werknemers aan de economische groei en de arbeidsmarkt in ons land, anderzijds compleet gelijke toegang tot het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid;

- Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor iedere werknemer die hier werk verricht. Uitgangspunt moet zijn dat iedereen die hier werk verricht onder de Nederlandse arbeidsvoorwaarden valt: primair en secundair, inclusief alle premie-aftrekken. Tegenover premieaftrekken staat volledige toegang tot de sociale zekerheid;
- Wederkerige invulling van het begrip internationale solidariteit. Tegenover de vrije toegang tot het stelsel moeten eisen worden geformuleerd. Te denken is aan:
 - o Verplichte kwalificerende scholing tot de arbeidsmarkt;
 - o Gefaseerde opbouw tot het sociale-zekerheidsstelsel. De buitenlandse werknemer moet rechten opbouwen, alvorens hem vrije toegang tot het stelsel wordt verleend. Te denken is aan een werkbare periode van bijvoorbeeld een of twee jaar (naast uiteraard een geldende verblijfstitel).
- Erkenning van het economische belang van de Europese Unie en het streven om de EU de concurrerendste economie in de wereld te maken (Lissabon-doelstelling). Dit vereist een verschuiving van de focus van de nationale naar de Europese economie
- Bespoediging van het proces van harmonisatie van de Europese stelsels van sociale zekerheid. Nederland neemt een te afwachtende houding op dit gebied in.

Hans Kamps, 2005

Vooraf: S.O.S (stop omgekeerde solidariteit)

De betaalbaarheid van de verzorgingsstaat is niet veiliggesteld in het licht van de vergrijzing die zowel leidt tot hogere kosten (meer ouderen) als tot een kleiner draagvalk voor de financiering (het aantal werkenden). Het beste antwoord op deze problemen is dat meer mensen werken, want dan leveren zij een productieve bijdrage en zijn niet afhankelijk van een uitkering of andere financiële ondersteuning. Daarnaast moeten de lasten van huidige generaties zo min mogelijk worden doorgeschoven naar volgende generaties, dus moet het financieringstekort worden wegwerkt en moeten mensen waar mogelijk zelf een grotere bijdrage leveren aan voorzieningen waarbij men niet meer vanzelfsprekend een beroep kan doen op de overheid.

De arrangementen van de verzorgingsstaat moeten langs drie lijnen worden herzien:

- in de eerste plaats moeten ze worden doorgelicht op hun bijdrage aan de versterking van de werkgelegenheid.
- ten tweede moeten voorzieningen worden doorgelicht of ze nog wel noodzakelijk zijn, of dat de burgers zelf meer verantwoordelijkheid aan kunnen om ze zelf te financieren
- ten derde zijn de baten en lasten van de verzorgingsstaat niet naar draagkracht over de bevolking verdeeld. Het stelstel is niet zo progressief als vaak wordt gedacht. Sterker nog, via de overheid wordt geld overgeheveld van vooral middeninkomens naar hoge inkomens.

Als we de baten en lasten van de verzorgingsstaat in een jaar bekijken, dan lijkt het of de hoge inkomens veel betalen (52% marginaal belastingtarief) en weinig krijgen (geen uitkering sociale zekerheid), terwijl aan de andere kant mensen staan die veel krijgen (uitkering, subsidie) en weinig belasting betalen. Nadere beschouwing laat echter zien dat dit beeld genuanceerd moet worden. Het SCP heeft aangetoond dat veel baten van de overheid terecht komen bij de hogere inkomens, zoals de hypotheekrenteaftrek, onderwijsuitgaven en cultuurvoorzieningen. En de hogere inkomens profiteren het meest van allerlei aftrekposten, zoals voor de pensioenpremies. De Kam en Pen (ESB) laten zien dat ons land van alle rijke landen relatief weinig wordt herverdeeld via de belastingen en sociale premies. De totale lastendruk is onder het gemiddelde gezakt, en in geen land is het aandeel van 'herverdeeldbelastingen' zo laag als bij ons en zijn er zoveel belastingen die voor iedereen even zwaar drukken (proportionele belastingen). Als we kijken naar de verdeling van het profijt en de lasten van de overheid over het gehele leven, dan blijkt de progressie zelfs geheel afwezig. Het blijkt dat hogere inkomens weliswaar tijdens hun werkzame leeftijd meer belasting betalen, maar ze profiteren ook het meest van de overheidsuitgaven aan onderwijs, volkshuisvesting (hypotheekrenteaftrek), cultuur en zelfs van de AOW omdat ze langer leven. Ter Rele van het CPB heeft berekend dat op levensloopbasis hoge en lage inkomens vrijwel evenveel belasting betalen; er is sprake van een feitelijke vlaktaks. Anders gezegd betalen hoge inkomens veel belasting, maar in belangrijke mate aan zichzelf voor een andere fase in hun leven, als ze studeren of oud zijn. Er is dan ook alle reden om de draagkracht in de overheidsvoorzieningen en belastingen met kracht te

versterken. Hoge inkomens kunnen best een aantal overheidssubsidies missen, meer betalen aan belastingen, en voor meer voorzieningen zelf zorgen.

TweeTaks

Een sociaal democratische lastenverdeling is er vooral op gericht dat iedereen aan het werk komt, en dat de lasten eerlijk zijn verdeeld. Sterke schouders, mensen met goede opleidingen en een goede gezondheid, de weerbaren in de samenleving, dragen dan bij aan voorzieningen voor mensen die het minder goed hebben getroffen. Traditioneel wordt de progressie van belastingen georganiseerd door hogere tarieven naar mate het verdiende inkomen stijgt. Het Nederlandse stelsel laat echter zien dat dit niet meer effectief is. Door allerlei aftrekposten die het best uitpakken voor de hoogste inkomens (pensioenen, hypotheekrente) en omdat allerlei premies een maximum heffingsgrondslag hebben (premie volksverzekeringen; voor ouderen wordt geen premie geheven, ook niet als ze rijk zijn) is de progressie niet zo hoog. Bovendien worden subsidies voor hoger betaalden, zoals voor hoger onderwijs, feitelijk betaald door hogere tarieven voor lage en vooral middeninkomens. Aan de onderkant van het loongebouw is de progressie heel hoog. Door hoge tarieven werkt de armoedeval en loont het niet of onvoldoende om aan het werk te gaan. Een sociaal democratisch antwoord is niet de tarieven weer te verhogen, want dat betekent nog meer ongelijke behandeling van aftrekposten en er ontstaan nieuwe prikkels om belastingen te ontwijken (fiscaal trapezewerk, feest voor de belastingadviseurs). Een modern sociaal democratisch antwoord is het radicaal vereenvoudigen van de belastingheffing naar twee belastingtarieven. Één laag tarief voor vrijwel iedereen, en een tweede toptarief voor de rijksten. Daarnaast kunnen aftrekposten die vooral de rijkere bevoordelen worden afgeschaft of beperkt, dan wel zo worden ingericht dat hoge en lagere inkomens er alle een even groot voordeel van hebben. Aftrekposten zijn dan aftrekbaar tegen hetzelfde tarief of worden uitgekeerd als een belastingkorting. De belastingkortingen kunnen ook hoger zijn voor lagere inkomens en lager voor hogere. De laatste jaren is gebleken dat belastingkortingen op een eenvoudige wijze door de belastingdienst rechtstreeks en per maand worden uitbetaald aan de burgers. De progressie krijgt dan op een effectievere en minder bureaucratische manier vorm. De heffing is eenvoudig voor iedereen hetzelfde en wordt ingehouden bij de werkgever. De progressie komt tot uiting in kortingen die rechtstreeks lopen via de belastingdienst.

Hier kan in een technische box verdere uitwerking plaatsvinden, bijvoorbeeld:

- algemeen tarief 35%, in te houden bij werkgever,
- via de belastingdienst: inkomensafhankelijke kortingen voor arbeid, kinderen, kinderopvang, zorgkosten, huren, voor ouderen en algemene heffingskorting,
- aftrekposten allen tegen één tarief afrekenen, ook de Hypotheekrente
- grootverdieners betalen een toptarief boven xxx000 euro,
- de armoedeval wordt effectief aangepakt door een werkbonus: een arbeidskorting voor lage en middeninkomens,
- enz

Vrouwen en Kinderen Eerst

De deelname van vrouwen aan het arbeidsproces is de laatste tien jaar snel gestegen, maar dat is vooral omdat meer vrouwen deeltijdbanen hebben en omdat ze minder lang het arbeidsproces verlaten als ze kinderen krijgen en tot op hogere leeftijd blijven werken. Er is echter nog steeds een grote achterstand van vrouwen op mannen, zowel in omvang van de arbeidsdeelname, als in kwaliteit. Vrouwen bezetten, zelfs bij gelijke opleidingsniveaus nog altijd vaak lagere functies en hebben navenant een lagere beloning. Bovenal zijn er voor vrouwen nog altijd minder keuzemogelijkheden. Een enorm potentieel gaat hiermee verloren aan arbeidsbijdrage, die ook onmisbaar is in een vergrijzende samenleving die het draagvlak voor de verzorgingsstaat in stand wil houden.

Haar achterstand op de arbeidsmarkt heeft veel te maken met sterk achterblijvende mogelijkheden, waarvan kinderopvang en tussenschoolse opvang één van de belangrijkste is. Nederland loopt hierbij sterk achter op vrijwel alle Europese landen. Het beleid rond kinderopvang heeft veel te sterk vertrouwd op vrijwillige samenwerking van ouders, de overheid en de werkgevers, waarbij elk gemiddeld éénderde van de kosten moet dragen. Te veel werkgevers dragen onvoldoende bij en het kabinet heeft de fiscale tegemoetkomingen voor midden- en hoge inkomens dusdanig verlaagd dat veel ouders afhaken. Werken is voor hen niet meer lonend. Behalve financiële tekortkomingen, kent het huidige stelsel grote bureaucratische nadelen. Omdat de ouders bij elk van de beide werkgevers een deel van de kosten moet declareren, en omdat ook de fiscus (begrijpelijkerwijs) hoge eisen stelt, moeten ouders een papierwinkel invullen, en dat vaak per maand. De PvdA wil dat kinderopvang (en voor en tussenschoolse opvang) effectiever en efficiënter worden georganiseerd door er een basisvoorziening van te maken. Ouders zijn zelf de regisseurs, zij kiezen de opvang die zij het beste vinden en kunnen een deel van de kosten, naar rato van het inkomen, fiscaal terugkrijgen. De bureaucratische omweg via de werkgever wordt overgeslagen. Werkgevers dragen niet meer individueel of per sector bij aan de kosten, maar direct en indirect via de algemene belastingmiddelen. Het versterken van kinderopvang als een basisvoorziening is de beste bewezen bijdrage aan versterking van de arbeidsmarkt. Uit studie is gebleken dat iedere euro die de overheid in de kinderopvang steekt zelfs volledig wordt terugverdiend.

Oudedagsvoorziening is solidair en betaalbaar

De oudedagsvoorziening blijft bestaan uit een basispensioen (AOW) en een aanvullend pensioen waarvoor mensen via het collectieve pensioenfonds of individueel hebben gespaard. Het is meer dan ooit noodzakelijk dat mensen een levenslang sparen voor de oude dag, omdat door de vergrijzing en ontgroening het benutten van een omslagstelsel steeds moeilijker wordt. Een levenslang sparen, bij wijze van spreke vanaf de eerste werkdag, kan men van mensen alleen vragen als er een zeer betrouwbare en voorspelbare overheid is die lange termijn zekerheid biedt over de behandeling van het spaargedrag. De Nederlandse ervaringen hebben geleerd dat juist daarom voor alle inkomens, lage en ook hogere, het handhaven van een waardevaste AOW cruciaal is. Dat is het fundament dat voor iedereen letterlijk de basis is voor de oudedagsvoorziening. De PvdA wil dit vasthouden en de AOW-uitkering niet inkomensafhankelijk maken. Dat zou mensen reeds lang voor hun 65^e onzeker maken over de omvang van het te sparen bedrag en leiden tot overmatig spaargedrag. Waar de uitkering

niet inkomensafhankelijk wordt, geldt dat niet voor de premieheffing. De premie zal meer dan thans naar draagkracht kunnen worden geheven. Sterkste schoulers, zowel onder als boven de 65 jaar, kunnen meer bijdrage aan de premieheffing. Dat is ook noodzakelijk omdat de toenemende premielast anders moet worden opgebracht door uitsluitend de steeds kleinere groep werkenden onder de 65. Technisch kunnen de AOW-premies eerlijker worden verdeeld door de AOW-premie stapje voor stapje te fiscaliseren, waarbij de AOW'ers met een klein pensioen worden gecompenseerd door een verhoging van de ouderkorting. Voor de aanvullende pensioenen geldt nu de omkeerregel die inhoudt dat de premie een aftrekpost is voor de belastingen en dat de uitkering wordt belast. Deze hoofdregel wordt gehandhaafd, maar het is niet uit te leggen waarom dit onbeperkt geldt, ongeacht het inkomen. Het is redelijk om de omkeerregel aan een plafond te binden.

Verdeling van woonlasten

Woonlasten voor huurders worden naar rato van het inkomen ondersteund met huursubsidie. Wie een lager inkomen heeft krijgt méér, wie meer verdient en een hogere huur heeft betaalt een groter deel van de huur zelf. Bij de hypotheekrente aftrek is sprake van de omgekeerde wereld. Hoe meer je verdient en hoe duurder je woonhuis is, des te groter is het belastingvoordeel. Bovendien heeft het eigenwoning-forfait de laatste jaren de huurprijzen niet gevolgd en is het gemaximeerd, wat een voordeel voor de duurste huizen is. Deze ongelijke behandeling leidt er toe dat van de totale overheidsbijdrage aan bewoners de grootste bedragen naar de bestbetaalden gaan en dat de middeninkomens in feite de hoge inkomens subsidiëren. Het is eerlijker om de hypotheekrenteaftrek voor iedereen gelijk te stellen, zodat iedereen hetzelfde voordeel heeft. Dat kan door het aftrekbaar te stellen tegen eenzelfde percentage (het huidige middentarieef van 42%) of het onder te brengen in een nieuw tweetaks stelsel, of in Box III met een forse heffingsvrije voet.

Na het arbeidzame leven ook economisch zelfstandig. Daarom is in Nederland de AOW ingevoerd. Een minimum uitkering voor alle 65-plussers. Deze uitkering stijgt mee met de welvaart. We betalen hem met zijn allen. Niet alleen de werkende maar ook de rijkere 65-plussers betalen mee. Alle werkende betalen via de AOW-premie mee. En de rest betalen we uit de belastingen die opgebracht worden door de meer draagkrachtigen, jong en oud.

Profijtelijke vorm van solidariteit

Om een aanvulling op dit minimum te krijgen sparen veel mensen tijdens hun arbeidzame leven voor een aanvullend pensioen. De meeste Nederlanders die sparen voor dit aanvullend pensioen doen dit gezamenlijk in een pensioenfonds. Het aanvullend pensioen is een arbeidsvoorwaarden waar werkgevers en werknemers afspraken over maken. Door samen te sparen voor de oude dag kan met dezelfde gespaarde euro een hoger pensioenresultaat geboekt worden. Dit is een zeer profijtelijke vorm van solidariteit waar we trots op kunnen zijn. Vele landen in de wereld kijken jaloers naar de manier waarop in Nederland de inkomenspositie van ouderen is geregeld. Om deze profijtelijke vorm van sparen voor de oude dag te stimuleren vindt de PvdA het een goede zaak dat de pensioenpremies aftrekbaar zijn van de belastingen. Dat gebeurt door de omkeerregeling: premies zijn aftrekbaar voor de belastingen en de pensioenuitkering wordt belast. De PvdA wil de omkeerregel in standhouden maar toespitsen op het inkomen tot 1 1/2 modaal (45.000 €). Fiscale ondersteuning voor het inkomensdeel boven de 45.000 euro is niet nodig. De keuze om voor meer pensioen te sparen hoeft niet meer te worden gesubsidieerd uit de algemene middelen en wordt overgelaten aan de betrokkenen. Op deze manier slaan we twee vliegen in één klap. De bezuinigingen en lastenverzwaring komen terecht op de sterkste schouders die de zwaarste lasten kunnen dragen. En het levert een extra bijdrage om in de toekomst een waardevast pensioen voor alle Nederlanders te kunnen garanderen.

Eerlijk delen van de lusten en lasten

Deze profijtelijke vorm van solidariteit kan alleen blijven bestaan als de lasten en lusten eerlijk verdeeld zijn over de deelnemende generaties (werkend en gepensioneerd) en in de toekomst deelnemende generaties. Het gaat dan om de hoogte van de pensioenpremies, de mee en tegenvallers op de beurs en de stijging van de pensioenaanspraken. Jonge generaties willen graag meedoen aan zo'n systeem als oudere generaties voldoende premie hebben betaald. Gepensioneerden willen in slechte tijden best hun pensioen minder zien stijgen als ze in goede tijden dan ook mee mogen delen. In principe zijn de vakbonden en werkgeversorganisaties die in CAO-verband afspraken maken over pensioenen en de pensioenfonds besturen hier verantwoordelijk voor. De PvdA vindt het voortbestaan van deze profijtelijke vorm van solidariteit zo belangrijk dat ze vinden dat er door de overheid goed toezicht gehouden wordt op de pensioenfonds en verzekeraars. Immers werknemers en gepensioneerden moeten er van op aan kunnen dat hun pensioentoezegging ook waar gemaakt wordt als het op uitkeren aan komt. Ook vindt de PvdA dat de rol van de overheid

is om het toezicht zo vorm te geven dat de belangen van die generaties die niet aan tafel zitten voldoende behartigd worden. Van de werkende van de toekomst, maar ook van de gepensioneerden. Tegen die achtergrond is het logisch dat gepensioneerden ook zeggenschap krijgen over het beheer van de gespaarde pensioengelden. Alleen zeggenschap over het beheer van de pensioengelden, immers de pensioenregeling zelf was een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en die kan je niet met terugwerkende kracht aan passen.

Tegen die achtergrond is het ook de vraag of de eis van de overheid dat in een collectieve regeling iedereen dezelfde premie betaalt ongeacht je leeftijd. In principe is dit geen probleem. Als je jong bent betaal je te veel en als je oud bent betaal je te weinig. Aan het einde van je werkzame leven maakt dit niks uit. Maar in bedrijfstakken waar de verhouding relatief minder jonge werknemers komen te werken wordt zo de rekening naar de toekomst doorgeschoven.

Waardevast pensioen

Een andere belangrijke voorwaarde om onze mooie stelsel in stand te houden, is dat als je met pensioen gaat je pensioen minimaal meegroeit met de inflatie. Als je pensioen niet meegroeit verlies je in 20 jaar zo'n 50% van je koopkracht.

Wettelijk verplichten dat iedereen recht heeft op een waardevast pensioen kost erg veel pensioenpremies. Je moet dan erg veel reserves aanleggen om als het tegenvalt deze garantie ook waar te maken. Dat gaat ten koste van de koopkracht op het moment dat je werkt. Het toezicht moet er voor zorgen dat de pensioenpremies zo hoog zijn er reserves worden opgebouwd die zo groot zijn dat de pensioenfondsen en verzekeraars bijna altijd de pensioenen kunnen laten meestijgen met de inflatie of welvaart.

Het toezicht moet ook zo in elkaar zitten dat in goede tijden de pensioenpremies niet verlaagd worden en zo de economie extra wordt aangejaagd. In goede tijden moeten buffers worden opgebouwd. En in slechte tijden moet het toezicht zo functioneren dat de opgebouwde reserves gebruikt mogen worden om de tegenslagen op te vangen. In slechte tijden alles opvangen via premieverhogen geeft de economie een extra duw naar beneden.

Iedereen mag aanvullend pensioen sparen

Dankzij ons pensioenstelsel bouwt een groeiende groep ouderen een goede oudedagsvoorziening op. In schril contrast hiermee blijft er ook in de toekomst een groep ouderen die naast de AOW geen of nauwelijks aanvullend pensioen heeft op kunnen bouwen. Als zij met pensioen gaan worden ze geconfronteerd met een fors verlies aan koopkracht. Aan deze schrijnende situatie moet een einde komen. Er zijn bedrijfstakken die nog een pensioen kennen. Of in sommige bedrijven of bedrijfstakken bestaat wel een pensioenregeling maar mogen bepaalde groepen werknemers niet meedoen aan het gezamenlijk opbouwen van een pensioen. Het zijn vooral de werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt die hiervan worden uitgesloten, zoals werknemers met een flexibel contract of mensen die korter dan 2 jaar in dienst zijn. Het gaat in totaal om nog zo'n 9% van de werknemers die ouder zijn dan 25 jaar. Tot voor kort werden ook veel werknemers die jonger zijn dan 25 jaar uitgesloten van pensioenregelingen. Dit is wettelijk niet meer mogelijk (nog nazoeken). Hier moet snel een einde aan

komen. Elke werknemer moet het recht krijgen om mee te doen aan het profijtelijk samen sparen voor de oude dag.

Zelfstandigen en pensioen

Veel mensen werken voor zichzelf. Ook zij moeten een aanvullend pensioen op kunnen bouwen. Dit wordt dan ook fiscaal gestimuleerd.

Mooi systeem

Paar zinnen over waarom het zo mooi is:

- a. we hebben gespaard voor de toekomst
- b. we sparen samen en dat is profijtelijk
- c. door per bedrijfstak of bedrijf te sparen wordt in tegenstelling tot in buitenland tering sneller naast de nering geschoven en dus de rekening niet of in veel minder grote mate als in omringende landen naar de toekomst doorgeschoven
- d. door samen te sparen en niet alleen zijn mensen veel minder kwetsbaar van schommelingen op de beurs

Pensioenleeftijd: veertig jaar werken

Natuurlijk worden we ouder. En kunnen we langer doorwerken. Zeker mensen die gestudeerd hebben en pas op hun 23^e of later begonnen zijn met te werken. Maar dat geldt niet voor iedereen. Je zal verpleegkundige of stratenmaker zijn. Op je 16^e begonnen, dan is het na 45 jaar wel mooi geweest.

Kortom nog iets over pensioenleeftijd.

Mijn stelling is laten we eerst maar eens zorgen dat we arbeidsparticipatie tot het 65^e jaar verhogen in plaats van iedereen de stuipen op het lijf te jagen. Eerst vertrouwen herstellen. Dan moeten we niet weer iedereen in de stress laten schieten als ook wij al beginnen te roepen dat 65^e veel te jong is om te stoppen terwijl we bijna allemaal eerder stoppen.

Stimuleren van vrijwillig doorwerken na het 65^e jaar als je er werkelijk iets mee wilt. Pensioen niet verbinden aan leeftijd maar aan het aantal gewerkte jaren.

Want mensen met lage opleiding beginnen eerder met werken en gaan eerder dood. Ze betalen dus meer AOW-premie maar profiteren er minder van dan mensen met hoge opleiding. Die verdienen meer en gaan later werken (en betalen dus minder AOW-premie) en gaan later dood.

Uit de Arbeidsmarktanalyse 2005 van de RWI kan het volgende worden geconcludeerd.

1. De hoeveelheid ongeschoold werk is niet groot, maar is tot nu toe stabiel.
2. De werkgelegenheid voor laaggeschoolde arbeid neemt af.
3. De werkgelegenheid voor middelbare beroepen zal nog wat groeien.
4. De werkgelegenheid voor hooggeschoolde arbeid neemt substantieel toe.

Om deze ontwikkelingen te vertalen naar onderwijs- en scholingsbeleid is het nuttig de vraag naar en het aanbod van arbeid nader te bezien.

Vraag naar arbeid

De vraag naar arbeid stagneerde in de afgelopen jaren, maar vertoont nu weer enige tekenen van herstel dat zich wellicht in 2006 nadrukkelijker zal laten zien. Als het aanbod geen gelijke tred loopt met de vraag dreigen de discrepanties die zich nu reeds voordoen verder te groeien. Moeilijk vervulbare vacatures doen zich overal voor. In alle sectoren is meer dan 10% van het aantal vacatures moeilijk vervulbaar. Uitschieters zijn zorg (bijna 30%), onderwijs (> 30%), openbaar bestuur (> 40%). Maar ook in de industriële sectoren bedraagt het aantal moeilijk vervulbare vacatures 10 tot 20%. Volgens de arbeidsmarktanalyse zal in het bijzonder de vraag naar hoger opgeleiden toenemen, mede als gevolg van de vervangingsvraag door de vergrijzing van de beroepsbevolking. Daarnaast blijkt uit contacten met bedrijven dat er een toenemende vraag is naar personeel met een opleiding hoger dan een startkwalificatie. Uit bovenstaande discrepanties mag de conclusie worden getrokken dat er niet alleen een vraag is naar bètavakken.

Aanbod van arbeid

Vergelijken we dit met het aanbod van arbeid, dan moet het volgende worden geconstateerd. Hoewel de afgelopen jaren het aantal laag opgeleiden afnam en het aantal hoogopgeleiden toenam, zien we thans dat in die ontwikkeling een stagnatie optreedt. Nergens elders in West Europa komen zoveel jongeren zonder startkwalificatie van school dan in Nederland (25%); de groei van het aantal hoogopgeleiden is in Nederland geringer dan in vergelijkbare landen. Daardoor is het opleidingsniveau de afgelopen jaren in Nederland niet toegenomen; het dreigt zelfs lager te worden als de ontwikkeling zich voortzet dat de kwaliteit van de uitstroom van de arbeidsmarkt hoger is dan de instroom.

In een recent rapport van het CPB staat weliswaar dat het Nederlandse onderwijssysteem niet systematisch beter of slechter functioneert dan dat van andere rijke landen, maar ook dat:

- Nederlandse leerlingen het onderwijs op jongere leeftijd verlaten;
- Nederland relatief veel voortijdig schoolverlaters kent;
- in Nederland de groei van het aandeel hoger opgeleiden achterblijft.¹

¹ Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief, CPB Document nr. 88, Den Haag, juni 2005.

Deze conclusies sporen met die uit de arbeidsmarktanalyse van de RWI.

Beleidsconsequenties

In zijn advies voor de "onderkant", *Omdat iedereen nodig is*, van 19 april adviseert de RWI onder meer het creëren van:

- Leerwerkbanen voor bijstandsgerechtigden die werkervaring en scholing tekort komen. In een leerwerkbaan kan een werkzoekende gedurende drie maanden tot maximaal een half jaar bij een werkgever met behoud van uitkering werk en opleiding combineren.
- Participatiebanen, bedoeld voor mensen in de onderste regionen van de arbeidsmarkt, die zelfs niet met behulp van een loonkostensubsidie of leerwerkbanen een plaats op de reguliere arbeidsmarkt kunnen verwerven.

Maatregelen ter verbetering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt zijn vooral relevant voor de leerwerkbanen.

Voorwaarden

Scholing voor de onderkant moet aan de volgende voorwaarden voldoen.

1. Ze moet voldoen aan eisen van de vacatures.
2. Ze moet praktijkgericht zijn met zo veel mogelijk praktijktoepassingen.
3. Ze moet bij voorkeur gegeven worden in een bedrijfsomgeving.
4. Ze moet rekening houden met mogelijkheden van de leerling/cursist.
5. Ze moet flexibel zijn, zodat snel kan worden ingespeeld op veranderingen in wat de arbeidsmarkt vraagt.
6. Ze moet kwalificerend zijn; liefst tot het niveau startkwalificatie, maar in ieder geval tot het niveau beroepskwalificatie.

Naar een oplossing

Het vorenstaande overziende ligt het voor de hand duale oplossingen te zoeken waarbij bedrijven zorgen voor de praktische component en onderwijs voor de theoretische component. Structureel bestaat daarvoor de beroepsbegeleidende leerweg, BBL. Deze BBL heeft echter zijn beperkingen omdat niet alle schoolverlaters daarvoor in aanmerking komen vanwege een tekort aan leerwerkplaatsen en omdat sommige schoolverlaters daarvoor onvoldoende schoolopleiding hebben genoten.

Wil Nederland op termijn voorzien zijn van voldoende kwalitatief onderwijsaanbod, dan is het zinvol dat het beroepsonderwijs (vmbo, mbo en hbo) en de bedrijven de handen ineen slaan en gezamenlijk duale leerwerktrajecten creëren voor jongeren, werklozen en werkenden. De opleidingen moeten zoveel mogelijk binnen een bedrijf worden gegeven, gebruik makend van de infrastructuur van bedrijven en zoveel mogelijk het werkklimaat van dat bedrijf volgend (zoals arbeidstijden). De theoretische component moet - ook zoveel mogelijk binnen het bedrijf - door instellingen van het beroepsonderwijs worden verzorgd. Op deze manier kan het beroepsonderwijs een symbiose worden van scholen en bedrijven.

De financiering kan een knelpunt zijn. Deze moet zowel door de overheid (OCW, gemeenten, fiscaal) en bedrijven (dus ook duaal) plaatsvinden. Het licht voor de hand dat publieke middelen worden ingezet om werknemers en werkzoekenden tot het niveau beroeps/startkwalificatie via leer/werktrajecten op te leiden en dat

het bedrijfsleven zelf financieel verantwoordelijk is voor bedrijfsspecifieke opleidingen.

Daarnaast zouden reïntegratiemiddelen beschikbaar moeten komen voor werklozen met een WW- of WWB-uitkering en voor (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapten met een WGA-, wajong- of WWB-uitkering. Om te voldoen aan de eisen van de arbeidsmarkt moet een instroom op verschillende momenten per jaar kunnen plaatsvinden.

Het zal niet altijd mogelijk zijn voldoende leerwerktrajecten te creëren. Een tekort kan op twee manieren worden opgelost. Bedrijven komen overeen gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten te starten. Deze activiteiten zullen uiteraard gericht moeten zijn op te verwachten personeelsbehoeften van de sector. Financiering moet plaatsvinden door de bedrijven, de sector (O&O-middelen) en reguliere OCW-middelen. Zijn ook gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten moeilijk te realiseren, dan moeten scholen in staat zijn simulatiebedrijven op te starten, waarbij leerlingen/cursisten zowel theorie als praktijkervaring kunnen opdoen in een bedrijfsomgeving.

Voortijdig schooluitval en niet participerende jongeren

Extra aandacht verdient het drastisch terugdringen van de voortijdige schooluitval, dat in ons land zo zorgwekkend veel hoger is dan in ons omringende landen. Vooral Scandinavië (niet zo verwonderlijk), maar ook Oost Europese landen doen het in dit opzicht veel beter. De in Nederland werkende Polen zijn niet alleen zeer gemotiveerd, maar ook vaak beter opgeleid dan hun Nederlandse concurrenten op onze arbeidsmarkt.

Overigens hebben allochtone jongeren een 3 keer hogere kans op voortijdig schoolverlaten dan autochtone scholieren. De allochtonen maken 80% uit van de categorie voortijdig schoolverlaters.

Deze allochtone jongeren beginnen dus met een grote achterstand op de arbeidsmarkt en zijn tevens slecht geëquipeerd om via training on the job alsnog verder te kunnen leren. Het risico van maatschappelijke uitsluiting laat zich derhalve raden. Dit hoge percentage allochtone vroegtijdig schoolverlaters nuanceert ook enigszins de stelling dat allochtone jongeren slecht aan het werk komen door discriminatie van de werkgevers.

Hier zal intensieve aandacht van goed samenwerkende uitvoeringsinstanties (Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC), gemeenten en CWI, in combinatie met een sluitend aanbod tot verbetering moeten leiden.

Maar het verbeteren van samenwerking tussen instanties en het zorgen voor een sluitend aanbod is waarschijnlijk niet voldoende om alle jongeren uit deze kwetsbare doelgroep te bereiken.

Het is te overwegen om voor de leeftijdscategorie tussen 18 (leerplicht) en 23 jaar, die geen startkwalificatie heeft, niet werkt en ook niet op school zit een acceptatieplicht voor het meewerken aan een maatwerktraject naar werk te introduceren.

Ook hier zou wederkerigheid op verschillende niveaus moeten gelden.

Jongeren onder 23 jaar zouden verplicht moeten worden om een aanbod gericht op beroepskwalificatie accepteren op straffe van sancties in de sfeer van work-first/sociale dienstplicht. De overheid/gemeenten zou dan wel garant moeten staan voor een dergelijk leer/werk aanbod. Werkgevers die jongeren zonder startkwalificatie van straat of van school plukken (gebeurde veel tijdens de krappe arbeidsmarkt eind jaren negentig) zouden –bijvoorbeeld via CAO-afspraken- verplicht moeten worden om de slecht opgeleide jongeren een training

on the job aan te bieden. Daarvoor worden zij dan wel financieel gecompenseerd volgens het eerder genoemde uitgangspunt dat scholing tot beroeps/startkwalificatie een verantwoordelijkheid van de overheid is.