



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Inleiding: Keuzen in de sociale zekerheid

de Beer, P.; Bussemaker, J.; Kalma, P.

**Publication date**  
2005

**Published in**  
Keuzen in de sociale zekerheid

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

de Beer, P., Bussemaker, J., & Kalma, P. (2005). Inleiding: Keuzen in de sociale zekerheid. In P. de Beer, J. Bussemaker, & P. Kalma (Eds.), *Keuzen in de sociale zekerheid* (pp. 6-25). De Burcht/Wiardi Beckman Stichting.

<http://www.pauldebeer.nl/documenten/artikelen/keuzen%20in%20de%20sociale%20zekerheid.pdf>

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

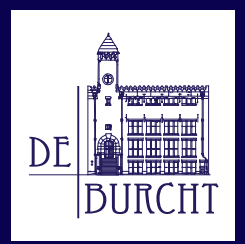
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De Beer, Bussemaker en Kalma (red.)

Keuzen in de sociale zekerheid

# Keuzen in de sociale zekerheid

*Redactie: Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma*



Henri Polaklaan 9 1018 CP Amsterdam tel: 020-6241166 fax: 020-6237331  
e-mail: vakmus@xs4all.nl website: www.deburcht-vakbondsmuseum.nl

DE BURCHT

WIARDI BECKMAN STICHTING

## DE BURCHT

## WIARDI BECKMAN STICHTING



De Burcht  
Henri Polaklaan  
1018 CP Amsterdam  
telefoon: 020 6241166  
[www.deburcht-vakbondsmuseum.nl](http://www.deburcht-vakbondsmuseum.nl)



Wiardi Beckman Stichting  
Herengracht 105  
Postbus 1310  
1000 BH Amsterdam  
telefoon: 020 5512155  
[www.wbst.nl](http://www.wbst.nl)

**ACI Offsetdrukkerij, Amsterdam**

Opmaak en druk

Deze publicatie is te bestellen bij De Burcht.

© 2005, De Burcht/Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Keuzen in de sociale zekerheid

*Redactie: Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma*



<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Personalia</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding: Keuzen in de sociale zekerheid</b> Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma	<b>6</b>
<b>De solidariteit onder druk</b> Paul de Beer	<b>26</b>
<b>Grenzen aan solidariteit</b> Kees Goudswaard	<b>38</b>
<b>De ‘andere’ verzorgingsstaat – Naar een sociale investeringsagenda</b> Anton Hemerijck	<b>54</b>
<b>Naar een stelsel dat verantwoordelijkheid stimuleert – De toekomstige rol van sociale partners in de sociale zekerheid</b> Kees Korevaar	<b>76</b>
<b>Solidariteit, fatsoen en het naakte bestaan</b> Coen Teulings	<b>84</b>
<b>Investeren in individualiseren, met het oog op de jeugd</b> Trudie Knijn	<b>92</b>



---

## Voorwoord

Hoe moet het verder met de sociale zekerheid? De kabinetten-Balkenende hebben de afgelopen jaren ingrijpende maatregelen uitgevoerd, maar het eind lijkt nog niet in zicht. Er doen zich al weer nieuwe vragen voor over doelstellingen, uitgangspunten en inrichting van de toekomstige verzorgingsstaat, in het bijzonder de sociale zekerheid. Met name progressieve organisaties stelt dit voor de nodige dilemma's; hoe kan het stelsel worden aangepast aan huidige en toekomstige omstandigheden, met behoud van de kern, namelijk een fatsoenlijk bestaan gebaseerd op solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid?

Tegen deze achtergrond organiseerden De Burcht en de Wiardi Beckman Stichting tussen oktober 2005 en januari 2005 drie werkconferenties. Daarin werd aan de hand van inleidingen gesproken over de grenzen van de solidariteit, de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid en de bijdrage van sociale zekerheid aan de vormgeving van een fatsoenlijk bestaan. De voordrachten zijn in bewerkte vorm in deze publicatie opgenomen en voorzien van een inleiding door ondergetekenden. Daarin zijn ook de resultaten verwerkt van de gevoerde discussies, waarvoor munitie werd aangedragen door onder meer Antoon Blokland (CNV Jongeren), Kees Vendrik (Groen Links), Ton Heerts (FNV) en Josine Westerbeek (CNV).

Wij hopen dat deze bundel bijdraagt aan het debat over de fundamentele keuzen die bij de (her)inrichting van het stelsel van sociale zekerheid moeten worden gemaakt.

***Paul de Beer***

***Jet Bussemaker***

***Paul Kalma***





### **Paul de Beer**

Bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen (Henri Polak leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam, tevens verbonden aan De Burcht en aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS).

### **Jet Bussemaker**

Tweede Kamerlid voor de Partij van de Arbeid en verbonden aan de afdeling politicologie van de Vrije Universiteit.

### **Kees Goudswaard**

Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden.

### **Anton Hemerijck**

Directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

### **Paul Kalma**

Directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

### **Trudy Knijn**

Hoogleraar Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht.

### **Kees Korevaar**

Onderzoeker bij het IVA, Universiteit van Tilburg. Hij werkte lange tijd bij verschillende FNV bonden als adviseur op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

### **Coen Teulings**

Directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) in Amsterdam. Hij was lid van de commissie die het begin 2005 vastgestelde Beginselmanifest van de PvdA voorbereidde.



---

# ***Inleiding: Keuzen in de sociale zekerheid***

*Paul de Beer  
Jet Bussemaker  
Paul Kalma*



In de jaren tachtig woedde enkele jaren lang een heftige discussie over de herziening van de sociale zekerheid. De diepe economische crisis, die Nederland in die jaren trof, had duidelijk gemaakt dat het bestaande stelsel van sociale zekerheid niet ongewijzigd te handhaven viel, maar de meningen waren sterk verdeeld over de vormgeving van een nieuw stelsel. Vanuit verschillende politieke stromingen werden alternatieve modellen voor het socialezekerheidsstelsel gepresenteerd. Zo pleitte de VVD voor een ministelsel of basisstelsel, waarin de overheid alleen uitkeringen op sociaal minimumniveau regelt. Het CDA zag meer in een tweetrajectenstelsel, waarin de verantwoordelijkheid werd verdeeld tussen de overheid en de sociale partners. De PvdA hield in die jaren nog in grote lijnen vast aan het bestaande stelsel, al werden ook in die kring (namelijk door Van Kenemade, Ritzen en Wöltgens in de discussienota 'Om een werkbare toekomst') meer radicale wijzigingen voorgesteld. De PPR – een van de voorlopers van GroenLinks – pleitte voor de invoering van een gegarandeerd basisinkomen. Uiteindelijk mondde deze stelseldiscussie niet uit in de invoering van een compleet nieuw stelsel van sociale zekerheid. Toen de economie in de tweede helft van de jaren tachtig weer aantrok en, dankzij het simpelweg verlagen van de uitkeringen, de uitgaven voor de sociale zekerheid begonnen terug te lopen, vond het tweede kabinet Lubbers het niet meer nodig een compleet nieuw stelsel in te voeren. De z.g. 'stelselherziening' van 1987 was, na alle radicale alternatieven waarover de voorgaande jaren was gediscussieerd, een relatief beperkte wijziging van het stelsel, waarvan de hoofdlijnen dezelfde bleven.

Hoewel de regering destijds suggereerde dat met deze wijzigingen de rust op het front van de sociale zekerheid voorlopig was teruggekeerd, barstte een paar jaar later de discussie over de sociale zekerheid opnieuw in alle hevigheid los. In de jaren negentig bleek de WAO de achilleshiel te zijn van het stelsel van sociale zekerheid, hoewel ook de bijstand meermalen onder vuur kwam te liggen. Kenmerkend voor de discussies van de jaren negentig was echter dat er niet meer in termen van een complete herziening van het stelsel werd gesproken, maar dat het steeds over concrete onderdelen ging. Dit had onmiskenbaar het voordeel dat de discussies een praktischer karakter kregen. Maar naarmate de wijzigingen op concrete onderdelen ingrijpender werden – zie bijvoorbeeld de plannen voor de nieuwe WAO – nam de wenselijkheid toe om ook weer eens het complete stelsel tegen het licht te houden. Het tweede paarse kabinet (1998-2002) lastte echter een aangekondigde fundamentele herbezinning op het stelsel van sociale zekerheid halverwege de rit af, omdat het aan het eind van de jaren negentig economisch zo voor de wind ging en de uitgaven aan sociale zekerheid zo sterk terugliepen, dat er geen noodzaak meer leek te zijn tot een dergelijke herbezinning.



Daarmee had Paars zich echter te snel rijk gerekend, want onder de kabinetten Balkenende is het socialezekerheidsstelsel, opnieuw in een periode van economische neergang, wederom voorwerp van ingrijpende hervormingen geworden. Hoe men de plannen van het zittende kabinet ook waardeert, men moet het in ieder geval de eer geven dat het de fundamentele herbezinning die Paars-II niet aandurfde, alsnog bovenaan de politieke agenda heeft gezet. Waar minister De Geus zich in zijn Prinsjesdagnotitie 'Nieuwe accenten' nog niet echt aan een nieuwe toekomstvisie waagde, heeft minister-president Balkenende het onlangs, in een rede voor de Bilderbergconferentie, wel aangedurfd om een paar ideeën voor een grondige herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid te lanceren. Balkenende wil toe naar een nieuwe ordening waarin solidariteit vooral als opdracht aan burgers en maatschappelijke organisaties wordt gezien, en minder als norm voor wat de overheid moet doen. Meer concreet pleit Balkenende voor het 'portable' (meeneembaar) maken van opgebouwde rechten en het bevorderen van kwaliteit van aanbod van werk door invoering van een kenniskostenforfait. Ook in andere politieke en maatschappelijke organisaties wordt inmiddels nagedacht over en driftig gestudeerd op een nieuwe visie op de sociale zekerheid. Een aantal hoofdrolspelers uit het poldermodel heeft, onder de paraplu van De Balie, een discussienota geschreven over 'Sociale zekerheid als investering'. Een commissie van het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks heeft de nota 'Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden' geproduceerd. De PvdA komt in het najaar met een nota over de toekomst van de verzorgingsstaat. Ook de vakcentrales FNV en CNV zullen dit jaar met verkenningen over de toekomst van de sociale zekerheid komen.

De tijd lijkt dus rijp voor een nieuwe ronde van discussie over de grondslagen van de sociale zekerheid. Misschien is het niet zo verstandig om daarbij opnieuw, zoals in de jaren tachtig, een aantal stelselvarianten als kant-en-klare blauwdrukken tegenover elkaar te plaatsen. Het is immers haast onvermijdelijk dat dit niet resulteert in een keuze voor een van die blauwdrukken, maar in een poging uit elk van de voorstellen de krenten te pikken en die samen te voegen tot een geheel dat even weinig samenhang vertoont als het bestaande stelsel. Beter is het wellicht om een aantal fundamentele keuzen die bij de inrichting van een nieuw stelsel van sociale zekerheid moeten worden gemaakt, expliciet aan de orde te stellen. Als die keuzen eenmaal zijn gemaakt, tekenen zich wellicht haast vanzelf de contouren van een toekomstig stelsel van sociale zekerheid af.

In drie werkconferenties die De Burcht en de Wiardi Beckman Stichting van oktober 2004 tot januari 2005 hebben gehouden, is getracht over een aantal van die fundamentele keuzen meer helderheid te scheppen. De invalshoek daarbij was vooral hoe

---



progressieve organisaties – in dit geval politieke partijen en vakbeweging – het huidige stelsel van sociale zekerheid waarderen, en in welke richting vernieuwing gezocht kan worden. Dit boek bevat de neerslag van de bijdragen die zes inleiders aan deze werkconferenties hebben geleverd. In dit inleidende hoofdstuk proberen wij, als organisatoren van deze werkconferenties, op basis van deze bijdragen en van de discussies in de drie werkconferenties te schetsen voor welke fundamentele keuzen de beleidsmakers de komende jaren staan. We proberen hiermee in zekere zin een agenda op te stellen voor het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid in een volgende kabinetsperiode.

Allereerst bespreken we hier de drie thema's waaraan de werkconferenties waren gewijd: de grenzen aan de solidariteit, de verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale zekerheid en een fatsoenlijk bestaan. In het tweede deel van onze bijdrage inventariseren we de belangrijkste keuzen die, onzes inziens, de komende jaren met betrekking tot de sociale zekerheid moeten worden gemaakt. We bespreken de op dit moment dominante visies en plaatsen daar een aantal kritische kanttekeningen bij. Wat op het eerste gezicht een simpele en voor de hand liggende keuze is, blijkt bij nader inzien vaak toch vele voetangels en klemmen te hebben. Simpele, goedkope oplossingen zijn op dit terrein helaas nauwelijks voorhanden.

### Grenzen aan de solidariteit

Zoals zowel De Beer als Goudswaard in hun bijdragen aan dit boek opmerken, vormt solidariteit de basis onder het stelsel van sociale zekerheid. Erosie van de solidariteit kan derhalve ook het fundament onder de sociale zekerheid aantasten. Als leidraad voor de discussie op de eerste werkconferentie legden we de deelnemers een aantal belangrijke vragen met betrekking tot de grondslag van de solidariteit voor:

**Motieven:** gaat het bij solidariteit uiteindelijk om welbegrepen eigenbelang of ook om altruïsme? Het voorbeeld van welbegrepen eigenbelang bij uitstek in de sfeer van de sociale zekerheid zijn sociale verzekeringen, waarbij min of meer evenredigheid bestaat tussen het schaderisico dat men loopt en de premie die men betaalt. Er is dan sprake van wederzijdse solidariteit. De verzorgingsstaat kent echter ook tal van arrangementen waarbij er geen direct verband bestaat tussen de bijdrage die men eraan levert (vaak in de vorm van belastingafdrachten) en de aanspraken die men maakt (bijv. in de vorm van een bijstandsuitkering of inkomensafhankelijke voorziening). Deze arrangementen brengen eenzijdige solidariteit van kansrijken met kansarmen tot uitdrukking. Maar is hiervoor in de toekomst nog wel voldoende maatschappelijk draagvlak te vinden?

**Verantwoordelijkheid:** dient solidariteit ook risico's te omvatten die (mede) het gevolg zijn van eigen keuzen? Voorbeelden hiervan zijn ziekten die voortvloeien uit ongezond gedrag (bijv. vetzucht), de zorg voor kinderen, het uitoefenen van een riskant



beroep, werkloosheid als gevolg van te weinig investeringen in de eigen 'employability'. Gaat het hierbij om 'eigen verantwoordelijkheden', waarvoor men geen beroep kan doen op de solidariteit van anderen? Of dient de collectief georganiseerde sociale zekerheid juist zo weinig mogelijk te onderscheiden naar beïnvloedbaarheid van risico's, om daarmee een zo breed mogelijk draagvlak voor het stelsel in stand te houden?

**Selectiviteit:** dient de solidariteit, ten behoeve van een breed maatschappelijk draagvlak, zoveel mogelijk groepen te omvatten, of dient ze, uit oogpunt van kostenbesparing, zo selectief mogelijk te zijn? Het grootste voordeel van selectiviteit is dat men, met een gegeven budget, degenen die het meest behoefte hebben aan ondersteuning de meeste hulp kan bieden. Het nadeel is dat men ook aan personen die er waarschijnlijk nooit gebruik van zullen maken, vraagt aan deze voorzieningen bij te dragen.

**Keuzevrijheid:** kan georganiseerde solidariteit samengaan met een zekere mate van keuzevrijheid? Vaak wordt verondersteld dat moderne burgers meer eigen keuzen willen (kunnen) maken, ook in de sfeer van de sociale zekerheid. Keuzevrijheid staat echter op gespannen voet met solidariteit. Volledig vrijwillige sociale verzekeringen zouden een einde betekenen aan de meeste vormen van eenzijdige solidariteit. Beperkte keuzevrijheid kan problemen oproepen van risicoselectie. Maar als men niet tegemoet komt aan de wensen van burgers voor meer keuzevrijheid zou het maatschappelijke draagvlak voor de sociale zekerheid kunnen worden aangetast.

**Omvang:** dient solidariteit de gevolgen van een risico volledig op te vangen of is een eigen risico gewenst om moral hazard te verminderen? Er lijkt weinig verschil van mening over te bestaan dat sociale zekerheid altijd een zekere (financiële) prikkel moet bevatten om uitkeringsontvangers te stimuleren hun beroep op de sociale zekerheid te beperken. Maar hoe groot kan dit eigen risico zijn zonder de beschermingsfunctie van de sociale zekerheid te veel aan te tasten? En is het terecht om het eigen risico te vergroten omdat men onvoldoende in staat is vast te stellen of mensen terecht aanspraak maken op een uitkering? Anders gezegd, is het niet beter te proberen het kaf van het koren te scheiden in plaats van voor iedereen de uitkeringsaanspraken te beperken?

**Intergenerationele solidariteit:** dienen jongeren solidair te zijn met ouderen, of dient iedere generatie alleen solidair te zijn met de eigen generatie? De vergrijzing van de bevolking en de oplopende kosten van collectieve arrangementen voor ouderen waarmee ze gepaard gaat, roepen de vraag op of van jongeren nog gevraagd kan en mag worden om hieraan bij te dragen als het onwaarschijnlijk is dat zij daar zelf in de toekomst nog gebruik van zullen kunnen maken. Waarom zouden de babyboomers wel het recht hebben om rond hun zestigste het arbeidsproces te verlaten, terwijl de volgende generaties langer moeten doorwerken?



**Grenzen:** tot welke kring van personen beperkt de solidariteit zich? Lange tijd was het antwoord op deze vraag simpel: het stelsel van sociale zekerheid was een nationaal arrangement waar in beginsel alle staatsburgers onder vallen. Met het geleidelijk open gaan van de landsgrenzen en de toenemende internationale immigratie wordt het echter onvermijdelijk ons de vraag te stellen onder welke voorwaarden buitenlanders toegang kunnen krijgen tot de verzorgingsstaat. Vereist de 'interne solidariteit' met de gevestigden niet onvermijdelijk dat de 'externe solidariteit' met buitenlanders wordt beperkt? Betekent dit dat de toegang tot ons grondgebied moet worden beperkt of alleen de toegang tot de arrangementen van de verzorgingsstaat?

Uit de discussie in de eerste werkconferentie bleek dat er een breed besef leeft dat de solidariteit onder druk staat. De meningen lopen echter uiteen over wat de belangrijkste bedreigingen voor de solidariteit zijn. Sommigen zoeken de oorzaak vooral in sociaal-culturele ontwikkelingen. Burgers worden individualistischer en consumen-tistischer. Door de dominante rol van de anonieme staat in het stelsel van sociale zekerheid, is er geen bindend element meer dat burgers ervan doordringt dat zij deel uitmaken van een groter geheel. Hierdoor claimen steeds meer burgers rechten zonder zich bewust te zijn van hun plichten. Ook het gebrek aan selectiviteit van de bestaande sociale zekerheid wordt wel genoemd als oorzaak van afkalvende solidari-teit. Als collectieve voorzieningen ook ten goede komen aan mensen die er eigenlijk geen behoefte aan hebben – bijvoorbeeld een AOW-uitkering voor mensen met een hoog eigen pensioen – dan versterkt dit het idee van rechten zonder plichten. Waarom zou men nog bijdragen aan voorzieningen die ook ten goede komen aan mensen die ze niet nodig hebben? Daar staat tegenover dat hoe selectiever de rege-lingen zijn, hoe meer uitsluitingsmechanismen ontstaan en hoe minder beleid op steun van de middengroepen zal kunnen rekenen.

Een andere mogelijke bedreiging voor de solidariteit is de internationalisering of glo-balisering. De voortschrijdende Europese integratie zal de beleidsconcurrentie versterken, waardoor nationale staten onder druk staan om hun collectieve uitgaven te verlagen om ruimte te scheppen voor lagere lasten. Ook de afnemende vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten ten gevolge van de verplaatsing van economische activiteiten naar lagelonenlanden kan de solidariteit doen afbrokkelen. Hierdoor dreigt immers een groeiende groep in Nederland permanent aan de kant te blijven staan en afhankelijk te worden van de sociale zekerheid.

Tijdens de werkconferentie bestond steun voor de in het politieke debat omstreden stelling dat de solidariteit vooral wordt bedreigd door politiek-ideologische motie-ven. Het is maar de vraag of de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid een probleem is (de uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product zijn terugge-vallen naar het niveau van de jaren zestig!), terwijl onderzoek van onder andere het



Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat sociaal-culturele ontwikkelingen als individualisering niet ten koste hoeven te gaan van de solidariteit. De belangrijkste factor zou in deze visie de politiek-ideologische onderstroom van het neoliberalisme of neoconservatisme zijn, hoewel deze, merkwaardigerwijze, slechts in beperkte mate steun vindt onder de bevolking (vgl. het recente Sociaal en Cultureel Rapport 2004).

Er zijn echter niet alleen factoren aan te wijzen die de solidariteit bedreigen. Bepaalde ontwikkelingen zouden de solidariteit juist ook kunnen ondersteunen. Zo kan individualisering leiden tot de vorming van nieuwe gemeenschappen en gedijen individuele keuzemogelijkheden – waaraan de behoefte overigens niet moet worden overdreven – beter als zij rusten op een stevig collectief fundament. Meer informatie over verschillen in onbeïnvloedbare (bijv. genetisch bepaalde) risico's zou juist het draagvlak voor eenzijdige solidariteit kunnen versterken. Een betere informatievoorziening zou het bovendien ook mogelijk kunnen maken om aanspraken te differentiëren op basis van individuele behoeften.

Verder kan worden opgemerkt dat een nadrukkelijk streven naar (behoud van) solidariteit juist ook het eigen draagvlak kan versterken. Solidariteit is immers ook een middel om sociale samenhang en integratie te bevorderen. Een genereus stelsel van sociale zekerheid bevordert dat mensen risico's (durven) nemen. Daarvan kunnen uiteindelijk ook positieve economische effecten uitgaan die de houdbaarheid van de solidariteit vergroten.

## **Verantwoordelijkheidsverdeling**

De strijd om de verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale zekerheid is zo oud als de sociale zekerheid zelf. Vanaf de allereerste sociale verzekeringen is er discussie geweest over de vraag of deze onder verantwoordelijkheid van de overheid dan wel onder verantwoordelijkheid van de sociale partners moeten worden gebracht. Uiteindelijk is het grootste deel van de sociale zekerheid een overheidsverantwoordelijkheid geworden. Sinds de enquête Buurmeijer naar de WAO begin jaren negentig probeert de overheid haar greep op de sociale zekerheid alleen nog maar te versterken en de rol van de sociale partners verder terug te dringen. De laatste tijd klinken er echter ook uit onverwachte hoek weer geluiden om meer verantwoordelijkheid bij de sociale partners te leggen. Deze suggestie wordt niet alleen gedaan in het Baliemanifest en in het rapport van het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks, maar ook minister-president Balkenende suggereerde dit onlangs in een lezing voor de Bilderbergconferentie. De tweede werkconferentie was dan ook gewijd aan de vraag: Wat is de optimale verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de sociale zekerheid tussen nationale en lokale overheid, sociale partners, individuele burgers en marktpartijen?



Hemerijck betoogt in zijn bijdrage dat de Europese verzorgingsstaat semi-soeverein is geworden, omdat in een Europa met geïntegreerde markten een gezonde arbeidsmarkt en deugdelijke sociale bescherming niet meer een zaak van alleen nationale overheden is. Grensoverschrijdende belangen vergen steeds meer onderlinge beleidscoördinatie. Korevaar daarentegen vraagt zich vooral af hoe decentralisering van uitvoering van sociale zekerheid al dan niet samen kan gaan met stimulansen voor een beleid dat meer is gericht op investering en minder op bescherming. Hij wil niet zo ver gaan de sociale partners de verantwoordelijkheid over de uitvoering te geven, maar ziet wel mogelijkheden in een vernieuwing van het arbeidsvoorwaardenbeleid.

In algemene zin kan men stellen dat naarmate de schaal waarop sociale zekerheid wordt georganiseerd groter is, risico's beter kunnen worden gespreid en meer solidariteit tot uitdrukking kan worden gebracht, maar dat het gevaar van free rider gedrag en moral hazard toeneemt.

Indien de overheid en de sociale partners de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid delen, worden beide partijen tot elkaar veroordeeld en gedwongen tot overleg en samenwerking. Dit kan bijdragen aan een breed draagvlak onder de bevolking en een betere afstemming c.q. uitruil tussen verschillende sociaal-economische doeleinden (bijv. loonontwikkeling, collectieve uitgaven, inkomensverhouding uitkeringen – lonen). Het kan echter ook de besluitvorming vertragen, tot impasses leiden en mogelijkheden bieden om verantwoordelijkheden af te wentelen op andere partijen.

De afgelopen tien jaar heeft de overheid de sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid steeds verder teruggedrongen en tegelijkertijd de uitkeringsaanpakken verminderd. Tegelijkertijd trachtten de vakbonden de ontstane gaten op te vullen door bovenwettelijke regelingen overeen te komen (bijv. aanvulling van de Ziektewetuitkering tot 100%, verzekering van het WAO-hiaat). Terwijl de overheid haar greep op de sociale zekerheid trachtte te versterken, heeft zij tegelijkertijd meer ruimte geschapen voor een zelfstandige rol van de sociale partners. Dit zou uiteindelijk tot een ministelsel of een driepijlerstelsel kunnen leiden, waarin de overheid alleen nog verantwoordelijk is voor het basisniveau van de sociale zekerheid. Een andere mogelijkheid is dat de overheid zich uit een deel van de sociale zekerheid, nl. de werknemersverzekeringen, volledig terugtrekt en dit aan de sociale partners overlaat (vgl. de GroenLinks-nota 'Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden'). De verantwoordelijkheid van de overheid zou zich dan beperken tot bijstand en volksverzekeringen en tot het formuleren van wettelijke randvoorwaarden voor de werknemersverzekeringen. Een ander aspect van de verantwoordelijkheidsverdeling betreft de verhouding tussen het nationale en het Europese niveau. Welke ruimte laat de Europese inte-





gratie, zowel feitelijk als formeel, voor een eigen, nationaal socialezekerheidsbeleid? In hoeverre is coördinatie of zelfs harmonisatie van de sociale zekerheid binnen de EU wenselijk of nodig om sociale dumping tegen te gaan?

Een belangrijk element in de discussie was de wenselijkheid om, zoals Korevaar het uitdrukt met verwijzing naar het Baliemanifest, de investeringsfunctie van de sociale zekerheid te versterken. Dit kan onder meer betekenen dat er relatief hoge, maar wel kortdurende uitkeringen worden verstrekt, waarna nog uitsluitend recht op een uitkering bestaat als men actief deelneemt aan een reïntegratietraject. Maar het betekent ook meer nadruk op employability, scholing, en dergelijke, oftewel 'voorzorg', zoals het tegenwoordig vaak wordt genoemd. Als het gaat om de verantwoordelijkheid voor dit beleid, dient onderscheid te worden gemaakt tussen werknemers en ex-werknemers die een duidelijke band hebben met hun (vroegere) bedrijf of sector aan de ene kant, en langdurig werklozen en nieuwkomers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de andere kant.

Voor de eerste groep, de (ex-)werknemers, dient de primaire verantwoordelijkheid te liggen bij de sociale partners, die daarvoor dan ook geprikkeld moet worden. Hoe dit precies vorm moet krijgen is minder duidelijk. Aan de ene kant valt te overwegen om degenen die voor employability en reïntegratie verantwoordelijk zijn (lees: de sociale partners), ook de lasten van de uitkeringen te laten dragen, zodat zij direct worden geprikkeld om het beroep op de sociale zekerheid te beperken. Aan de andere kant wordt ook gepleit voor een blijvende sterke betrokkenheid van de overheid bij het verstrekken van uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen en het stimuleren van reïntegratiebeleid, om te voorkomen dat deelbelangen teveel gaan overheersen en bijvoorbeeld mobiliteit tussen sectoren wordt belemmerd.

Vooralsnog bestaat er allerm minst consensus over de vraag waar de verantwoordelijkheid van de sociale partners eindigt en de verantwoordelijkheid van de overheid begint. Mogen sociale partners bijvoorbeeld onbeperkt afspraken maken over 'gouden handdrukken' of is het terecht dat de overheid hieraan paal en perk wil stellen? Een tussenoplossing zou kunnen zijn om gouden handdrukken te vervangen door reïntegratie-inspanningen. Dus geen vrij besteedbaar geldbedrag meer, maar een outplacement- of omscholingstraject.

Voor de tweede groep, de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, is de overheid verantwoordelijk. Minder duidelijk is of dit primair de landelijke overheid of de lokale overheid dient te zijn. Volgens sommigen dreigt, ondanks de te verwachten krapte op de arbeidsmarkt als de babyboomers met pensioen gaan, een grote groep laaggeschoolden er niet in te slagen een plek op de arbeidsmarkt te veroveren. In navolging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die hiervoor



enige tijd geleden in een interview met Trouw waarschuwde, wordt deze groep wel als 'de twee miljoen van De Geus' aangeduid. Om te voorkomen dat deze groep permanent buitenspel komt te staan – en dan een grote last voor de sociale zekerheid zou gaan vormen – lijken drastische maatregelen nodig. Ter rechterzijde wordt vooral gepleit voor verlaging van het minimumloon, terwijl links zich primair richt op ambitieuze scholingsprogramma's, herstel van loonkostensubsidies zoals de SPAK, herwaardering van gesubsidieerde arbeid en specifieke arbeidskortingen of werkbonsussen voor laagbetaalden (naar het voorbeeld van de Amerikaanse Earned Income Tax Credit). In dit verband wordt ook steeds vaker gewezen op de ontslagbescherming, die de insiders op de arbeidsmarkt zou beschermen ten koste van de outsiders, vaak onder verwijzing naar het Deense model. Denemarken kenmerkt zich door aan de ene kant een zeer flexibele arbeidsmarkt, vrijwel zonder ontslagbescherming, maar anderzijds ook hoge uitkeringen en een systeem van arbeidsvoorziening dat garant staat voor een snelle doorstroom naar ander werk. In het Deense model gaat derhalve werkzekerheid boven baanzekerheid. Men zou hierin de contouren kunnen herkennen van een nieuw sociaal(-democratisch)-liberaal model, dat deregulering (met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt) combineert met een actief arbeidsmarktbeleid en royale sociale bescherming.

Niet iedereen is echter zo gecharmeerd van het Deense model. Men kan er vraagtekens bij zetten of de Nederlandse arbeidsmarkt wel zo inflexibel is. Zo biedt het duale ontslagstelsel aan werkgevers een ontsnappingsroute via de kantonrechter indien zij snel van overtollig personeel af willen. In ieder geval blijkt de werkgelegenheid in Nederland erg sterk te fluctueren met de economische conjunctuur. Maar is dat een bewijs van flexibiliteit of juist van een gebrek aan flexibiliteit?

In ieder geval is duidelijk dat niet kan worden volstaan met alleen versoepeling van de ontslagbescherming. Dat zou het voor werkgevers wat al te gemakkelijk maken om sociale kosten op de gemeenschap af te wentelen. In feite is de ontslagbescherming ook een vorm van sociale zekerheid. Het Deense model spoort in deze visie dan ook niet met het principe 'de vervuiler betaalt'. Anders gezegd: versoepeling van de ontslagbescherming vereist ook dat werkgevers worden aangesproken op de sociale kosten die zij daarmee veroorzaken, bijvoorbeeld doordat zij de uitkering van de ontslagen werknemer moeten betalen, of boetes moeten betalen als ze onvoldoende investeren in de 'employability' van hun werknemers. Dit zou echter weer ontwijkingsreacties kunnen oproepen, bijvoorbeeld doordat werkgevers dan gebruik gaan maken van (Poolse) uitzendkrachten, voor wie geen of minder sociale zekerheid geldt.



## **Een fatsoenlijk bestaan**

Tot blijde verrassing van sommigen en verbijstering van anderen heeft de Partij van de Arbeid in haar nieuwe beginselmanifest het garanderen van een fatsoenlijk bestaan voor iedereen als haar voornaamste doelstelling geformuleerd. Hoewel het streven naar een fatsoenlijk bestaan op allerlei beleidsterreinen een belangrijk aandachtspunt zou moeten zijn, geldt dit in het bijzonder voor het terrein van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid is immers bij uitstek bedoeld om burgers die buiten hun schuld in een afhankelijke positie zijn terechtgekomen te beschermen tegen uitsluiting en vernedering en voor hen een fatsoenlijk bestaan te waarborgen. De vraag is vervolgens wel op welke wijze de sociale zekerheid een dergelijk fatsoenlijk bestaan dient veilig te stellen. Over deze vraag ging de laatste van de drie werkconferenties.

Knijn richt in haar bijdrage de focus op de noodzaak van positieve bijstand, die gebaseerd is op het ontwikkelen van bekwaamheden van burgers, de noodzaak van sociale investeringen en waarin een respectvolle en betrokken uitvoering centraal staat. Ook Teulings gaat in op de noodzaak van investeringen, maar benadrukt daarbij dat beleid mensen mag aanspreken op hun ambitie en de erkenning van het belang van beloning naar prestatie.

Een van de twee hoofddoelen van de sociale zekerheid – naast het waarborgen van inkomenscontinuïteit – is het voorkomen van armoede door het garanderen van een fatsoenlijk bestaansminimum. Deels door beleidsingrepen, zoals de jarenlange ‘ontkoppeling’ van de uitkeringen ten opzichte van de lonen en deels door autonome ontwikkelingen, zoals het groeiende aantal tweeverdieners onder werkenden, is het sociaal minimum in de sociale zekerheid steeds verder achteropgeraakt bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling. In hoeverre is dit een probleem als het absolute koopkrachtniveau van het sociaal minimum wel stijgt? Met andere woorden, is het minimum (of de armoedegrens) een absoluut of een relatief minimum?

Een andere belangrijke vraag is of het sociaal minimum een individueel inkomen of een huishoudensinkomen dient te zijn. Moet uiteindelijk worden gestreefd naar volledige individualisering van de minimumuitkeringen?

Een fatsoenlijk bestaan vereist niet alleen een fatsoenlijk inkomen, maar ook de mogelijkheid om volwaardig te participeren in de samenleving. Maar vereist dit terughoudendheid met controle (en met de inbreuken op de privacy) en voldoende ruimte om activiteiten buiten de sfeer van het betaalde werk (bijv. in de zorg of het vrijwilligerswerk) te ontplooiën? Of zijn, om voldoende draagvlak voor een genereus sociaal minimum te waarborgen, strenge controle en het strikt handhaven van de sollicitatieplicht onvermijdelijk om misbruik en oneigenlijk gebruik tot een minimum te beperken? Met andere woorden, hoe valt een een zekere mate van dwang en pater-



nalisme te combineren met een respectvolle benadering van uitkeringsgerechtigden door uitkeringsinstanties?

De mate waarin men voor alle uitkeringsontvangers moet vasthouden aan het principe 'werk boven inkomen' staat en valt met het vermogen om iedereen daadwerkelijk aan werk te helpen. De meningen over de effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid en reïntegratiebeleid lopen echter sterk uiteen. Sommigen wijzen erop dat ook in de periode van hoogconjunctuur, een krappe arbeidsmarkt en een sterke intensivering van het arbeidsmarktbeleid (denk aan de Melkertbanen) aan het eind van de jaren negentig nog zeker anderhalf miljoen mensen onder 65 jaar afhankelijk waren van een uitkering. Is het niet een illusie om te menen dat deze in de toekomst alsnog aan werk zullen worden geholpen? Bovendien duiden evaluaties van arbeidsmarktbeleid erop dat veel maatregelen niet of nauwelijks effect hebben. Zo blijkt het rendement op scholing van werklozen over het algemeen erg laag te zijn. Sanctiebeleid lijkt nog het meest effectief te zijn.

Men kan zich echter afvragen of het beeld van een massief bestand van anderhalf tot twee miljoen kanslozen zoals De Geus ze neer heeft gezet niet te pessimistisch is. Deels gaat het immers om een vlottend bestand, waar jaarlijks grote aantallen in- en uitstromen. Als men die in- en uitstroom verder kan vergroten, is er al veel bereikt. Ook in dit verband verwachten sommigen veel van het Deense model van activerend arbeidsmarktbeleid. Daarbij kan men er echter niet mee volstaan om simpelweg een element (bijv. de ontslagbescherming) uit dat model te lichten.

Toch blijft het de vraag of men voor iedereen naar participatie in betaalde arbeid moet streven. Tijdens de werkconferentie was er steun voor de gedachte dat ook vrijwilligerswerk of andere vormen van onbetaalde arbeid een serieus alternatief kunnen bieden voor groepen voor wie betaalde arbeid geen reëel perspectief is. Zouden uitkeringsgerechtigden niet meer ruimte moeten krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonsgebonden reïntegratiebudget, om zelf te bepalen op welke wijze zij hun kansen op werk vergroten of op andere wijze maatschappelijk willen participeren? En, omgekeerd, als men alle uitkeringsgerechtigden wil blijven verplichten actief naar betaald werk te zoeken, dient men hen dan niet ook de garantie te bieden op fatsoenlijk werk? Anders dreigt activeringsbeleid te resulteren in een groeiend aantal working poor en in 'draaideurwerknemers' die van de ene flexibele, laagbetaalde baan naar de andere stromen, onderbroken door periodes van werkloosheid. Financiële prikkels mogen volgens economen vaak het beste zijn, al te grote eenzijdige nadruk op financiële prikkels is vanuit het idee van de fatsoenlijke samenleving niet te verdedigen.

Het staat echter buiten kijf dat er een grote groep relatief arme burgers is voor wie betaalde arbeid sowieso geen reële optie is: ouderen die van uitsluitend de AOW



moeten rondkomen. In toenemende mate bevinden zich daaronder bovendien immigranten die geen volledige AOW hebben opgebouwd en deels op de bijstand zijn aangewezen. Verder gaat het vaak om alleenstaande vrouwen zonder pensioenopbouw. Zou voor deze groep 'kanslozen' niet een apart, gericht beleid moeten worden gevoerd? Mogelijkheden die hiervoor worden geopperd zijn een verhoging van de bijstand voor ouderen, het verzwakken van het opbouw karakter van de AOW (maar lokt dat geen socialezekerheidsstoerisme uit?) of het verhogen van inkomensafhankelijke voorzieningen (die bij ouderen immers geen armoedeval kunnen veroorzaken).

Aan het andere uiteinde van het leeftijdsspectrum bevinden zich de kinderen, voor wie, om heel andere redenen, betaalde arbeid evenmin een middel is om een fatsoenlijk bestaan te garanderen. Er bleek in de werkconferentie veel steun voor de gedachte dat de effecten van beleid op kinderen meer aandacht moeten krijgen in het sociale beleid. Er bestonden echter uiteenlopende ideeën op welke wijze dit concreet vorm zou moeten krijgen. Sommigen pleiten voor inkomensafhankelijke regelingen, om daarmee vooral kinderen in zwakke sociale omstandigheden te ondersteunen. Anderen menen evenwel dat het evenzeer van belang is de kosten van kinderen voor middenklasse huishoudens te ontlasten. Ook over de vorm bestaan er verschillende ideeën: enkele mogelijkheden zijn betaling van ouderschapsverlof, geormerkte subsidies voor kinderen, vrijstelling van de sollicitatieplicht voor ouders met jonge kinderen en een (generieke of inkomensafhankelijke) verhoging van de kinderbijslag (liefst uit te keren aan de moeder!).

De discussie over specifieke groepen roept de vraag op of er in het algemeen behoefte bestaat aan meer gericht, specifiek beleid, of dat het toch de voorkeur verdient dat de sociale zekerheid een zo universeel mogelijk karakter heeft. Gaat selectiviteit niet onvermijdelijk samen met meer controle en bureaucratie en dreigt dat niet ten koste te gaan van een respectvolle behandeling van cliënten? Hier wordt echter tegengesteld gebracht dat 'pamperen' en 'sanctioneren' best samen kunnen gaan. Oftewel, meer aandacht voor verschillen tussen uitkeringsontvangers kan zowel respectvol zijn als meer prikkels bieden. Bovendien dient onderscheid te worden gemaakt tussen differentiatie in regelingen en aandacht voor specifieke groepen, bijvoorbeeld in de vorm van meer maatwerk en meer ruimte voor professionals. Dit laatste betekent wel dat de rol van de street level bureaucraten groter wordt en eigenlijk bestaat er nog erg weinig inzicht in hoe deze functioneren en dus wat de consequenties hiervan zullen zijn.

## **Dilemma's**

Overziet men de discussie over een aantal belangrijke thema's ten aanzien van de sociale zekerheid, zoals die in de voorgaande paragrafen is geschetst, dan is het dui-



delijk dat zich nog niet een eenduidig beeld van de gewenste toekomstige inrichting van het sociale stelsel aftekent. Op een aantal wezenlijke punten bestaan er belangrijke verschillen van inzicht over de wenselijkheid en de te verwachten effecten van verschillende opties. In deze afsluitende paragraaf willen we een aantal van die keuzen zo scherp mogelijk formuleren in de vorm van een achttal dilemma's. Naar onze overtuiging is een heldere keuze bij elk van deze dilemma's noodzakelijk om in de komende jaren te kunnen werken aan een duurzaam houdbaar en samenhangend stelsel van sociale zekerheid waarin de traditionele doelstellingen van sociale bescherming in evenwicht zijn met de eisen die tal van maatschappelijke ontwikkelingen aan het stelsel stellen. Hoewel men in de praktijk meestal niet zal (willen) kiezen voor een van de extreme opties die we tegenover elkaar plaatsen, is het onzes inziens onontkoombaar dat men helder aangeeft waar men het zwaartepunt wil leggen. Hoe graag men in veel gevallen ook beide opties zou willen combineren, in de praktijk is het vaak onvermijdelijk dat meer nadruk op de ene optie minder ruimte of aandacht voor de andere optie betekent. Een heldere keuze, in de wetenschap dat men daarvoor ook een prijs betaalt, zal veelal toch beter zijn dan de keuze te ontlopen en daarmee het risico te lopen dat het resultaat slechter is dan indien men voor een van beide opties had gekozen.

- *Voorzorg of nazorg?*

Overeenkomstig de aloude wijsheid dat voorkomen beter is dan genezen, zijn de laatste tijd veel pleidooien te beluisteren om 'voorzorg' boven 'nazorg' te stellen. Anders gezegd, de sociale zekerheid zou sterker gericht moeten zijn op het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces in plaats van op het bieden van inkomensbescherming. Een combinatie van beide, wat logischerwijze de beste optie zou zijn, is in de praktijk moeilijk te realiseren. Meer inkomensbescherming betekent in het algemeen immers minder prikkels om het beroep op de sociale zekerheid te beperken. Meer inkomensbescherming kan derhalve leiden tot een groter gebruik van de sociale zekerheid. Als men echter erin slaagt om het beroep op de sociale zekerheid te beperken door uitval uit het arbeidsproces te voorkomen, dan is er enerzijds minder sociale zekerheid nodig, terwijl deze anderzijds beter te financieren valt. Zo bezien valt er inderdaad veel voor te zeggen om de nadruk te verschuiven van nazorg naar voorzorg.

Echter, hoe sterk men ook inzet op preventie, op het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces, en hoe optimistisch men ook is over de effectiviteit daarvan, in een dynamische markteconomie is het onvermijdelijk dat steeds weer grote aantallen werkenden een beroep zullen doen op de sociale zekerheid. Dit geldt in het bijzonder als men de voorkeur geeft aan werkzekerheid boven baanzekerheid en een grotere dynamiek en flexibiliteit van de arbeidsmarkt nastreeft. Dat zal gepaard



gaan met een groter aantal mensen dat tijdelijk een beroep doet op de sociale zekerheid. Biedt men mensen die in between jobs zijn een royale uitkering, dan remt dat mogelijk hun reïntegratie, biedt men hen een veel kariger uitkering, dan zullen velen zich zo lang mogelijk vastklampen aan hun huidige baan en wordt de dynamiek juist geremd. Meer 'voorzorg' is dus mooi, maar de vraag is of we de consequenties in minder 'nazorg' ook daadwerkelijk willen aanvaarden als ze zich concreet manifesteren.

- *Activering of bescherming?*

Als mensen eenmaal aanspraak maken op een sociale uitkering, is de volgende keuze of de nadruk moet liggen op inkomensbescherming of op activering en reïntegratie. In feite bestaat er al zeker tien jaar lang een brede consensus dat in de sociale zekerheid meer nadruk moet worden gelegd op activering. Volgens de Belgische sociaal-democraat Frank Vandenbroucke is er zelfs nood aan een geheel nieuw concept van een 'activerende verzorgingsstaat'. Meestal voegen voorstanders daar wel aan toe dat het stelsel van sociale zekerheid natuurlijk ook inkomensbescherming moet blijven bieden. Het probleem is evenwel dat beide niet volledig te verzoenen zijn. Enerzijds is activering vaak kostbaar, terwijl de effectiviteit ervan omstreden is. Het is dus allerminst uitgesloten dat de kosten van reïntegratie hoger zijn dan de uitkeringen die men ermee uitspaart. Bovendien zijn er onvermijdelijk groepen voor wie activering geen reële optie is. Anderzijds geldt echter dat betere bescherming ontmoedigend kan werken op de bereidheid om weer aan het werk te gaan. Dit roept lastige vragen op met betrekking tot de relatie tussen hoogte en duur van de uitkering. Moet de hoogte van de uitkering stapsgewijs aflopen om meer prikkels te bieden om aan het werk te gaan? De uiterste consequentie is dat men kiest voor hoge, maar kortdurende uitkeringen in combinatie met sterke activering. Maar wat betekent dit voor mensen die ondanks de reïntegratieinspanningen toch geen werk vinden? Is het niet juist wenselijk dat langdurig uitkeringsgerechtigden, die nauwelijks kans op werk hebben, een hogere uitkering krijgen, met andere woorden dat de uitkering geleidelijk oploopt met de uitkeringsduur?

- *Verzekering of voorziening?*

Als men constateert dat het maatschappelijke draagvlak voor de sociale zekerheid afbrokkelt, ligt het voor de hand om meer nadruk te leggen op het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid. Immers, voor verzekeringen geldt het equivalentiebeginsel, dat wil zeggen evenredigheid tussen de premies die mensen betalen en het schaderisico dat zij lopen. Verzekeringen zijn derhalve gebaseerd op wederzijdse (horizontale) solidariteit die aansluit bij het verlichte eigenbelang van



burgers. Daarin onderscheiden zij zich van sociale voorzieningen, waarin de solidariteit tussen 'goede' en 'slechte' risico's tot uitdrukking wordt gebracht. Dan gaat het om eenzijdige (verticale) solidariteit, die zoiets als altruïsme en gemeenschapszin veronderstelt. Maar als juist die gemeenschapszin dreigt af te brokkelen, zou versterking van het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid een breder draagvlak kunnen bieden.

Hier staat echter tegenover dat versterking van het verzekeringskarakter de bereidheid om mee te betalen aan risico's die men zelf niet of nauwelijks loopt, zal verminderen. Dit zou het draagvlak voor voorzieningen die op eenzijdige solidariteit zijn gebaseerd, kunnen ondergraven. Dit zou niet alleen ten koste kunnen gaan van voorzieningen voor de (kans)armsten, maar bijvoorbeeld ook van voorzieningen voor ouders, voor mantelzorgers, en dergelijke. Is het daarom toch niet beter voorrang te geven aan brede basisvoorzieningen die de overheid garandeert en waarbij geen equivalentie tussen bijdragen en ontvangsten wordt nagestreefd?

- *Overheid of sociale partners?*

Sinds de enquête van de Commissie Buurmeijer naar het misbruik van de WAO is het haast een gemeenplaats dat de sociale zekerheid bij de sociale partners niet in goede handen is. Het afgelopen decennium zijn dan ook de nodige maatregelen genomen om de invloed van de sociale partners op de sociale zekerheid te beperken. Ook momenteel is nog altijd de dominante opvatting dat de overheid beter in staat is groepsbelangen en algemeen belang tegen elkaar af te wegen dan de sociale partners. De wijze waarop het kabinet-Balkenende heeft getracht de sociale partners ertoe te bewegen de regelingen voor vervroegde uittreding – een van de laatste onderdelen van de sociale zekerheid die nog onder verantwoordelijkheid van de sociale partners vielen – af te schaffen, vormt daarvan een mooie illustratie. Tegelijkertijd zou deze poging van de regering om de sociale partners hun plaats te wijzen wel eens een onverwachts effect kunnen hebben. De laatste tijd zijn namelijk weer met enige regelmaat pleidooien te beluisteren om de sociale partners juist meer verantwoordelijkheid te geven. Het is immers onvermijdelijk dat vele beslissingen die in hoge mate het beroep op de sociale zekerheid bepalen in het bedrijfsleven worden genomen. Is het dan niet beter om de partijen die de risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid het beste kunnen beïnvloeden ook de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen te geven? Dit veronderstelt echter wel dat het mogelijk is de verantwoordelijkheidsverdeling zo vorm te geven dat er geen mogelijkheden meer zijn om verantwoordelijkheden te ontlopen of af te wentelen. Een sterk sturende rol van de overheid lijkt hiervoor toch onmisbaar. Zou deze zich kunnen beperken tot het formuleren van wettelijke randvoorwaarden, of verdient het de voorkeur dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale





zekerheid blijft dragen door in ieder geval een brede basisvoorziening te regelen, waarbovenop de sociale partners aanvullende regelingen kunnen treffen (het driepijlersysteem)?

Tot slot is het de vraag of het verstandig is al te sterke nadruk te leggen op het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling. Hoe belangrijk ook, zo'n benadering heeft ook haar beperkingen en gevaren. Lang niet elk probleem valt namelijk tot een verkeerde verdeling van verantwoordelijkheden te herleiden (voorbeeld: het slecht functioneren van gemeentelijke sociale diensten). Ook kan een preoccupatie met verantwoordelijkheden het zicht benemen op de concrete maatschappelijke problemen die het stelsel van sociale zekerheid geacht wordt op te lossen. Draagt bijvoorbeeld een veel grotere verantwoordelijkheid van sociale partners voor het stelsel, hoe plausibel ook, wel bij aan de vermindering van de (langdurige) werkloosheid of aan het streven om de sociale zekerheid 'activerender' te maken? Wat helpt ze verbeteren aan de slechte arbeidsmarktpositie van veel laaggeschoolden, aan de toenemende kans op armoede aan de 'onderkant' van die arbeidsmarkt, etc.? Dit soort vragen zal steeds weer gesteld moeten worden.

- *Selectief of universeel?*

Het grote voordeel van meer selectiviteit in het stelsel van sociale zekerheid is dat het goedkoper is dan een meer universeel stelsel of dat men voor hetzelfde geld meer bescherming kan bieden aan degenen die haar het hardst nodig hebben. Selectiviteit beantwoordt ook beter aan breed gedeelde noties van rechtvaardigheid: je moet alleen mensen ondersteunen die hulp nodig hebben. Zo bezien, zou meer selectiviteit het maatschappelijk en financieel draagvlak onder de sociale zekerheid kunnen versterken.

Bij deze ogenschijnlijk aansprekende redenering zijn echter belangrijke kanteekeningen te plaatsen. Landen met een sterk selectief stelsel van sociale zekerheid blijken in de praktijk minder bescherming te bieden, juist ook aan de meest behoeftigen, dan landen met een meer universele verzorgingsstaat. Bovendien zijn er aanwijzingen dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid door selectiviteit uiteindelijk niet wordt versterkt maar juist verzwakt. Selectiviteit betekent immers dat degenen die per saldo nettobetalers zijn, minder van het stelsel profiteren. Er wordt, met andere woorden, een sterker beroep gedaan op eenzijdige solidariteit en het is de vraag of die bereidheid wel voldoende aanwezig is. Door in een meer universeel stelsel eenzijdige en tweezijdige solidariteit te vermengen, zouden de kansrijken wellicht eerder op de koop toenemen dat zij niet alleen voor hun eigen sociale zekerheid betalen, maar ook nog wat extra's voor kansarme groepen. Een meer universeel systeem kan bovendien helpen voorkomen dat de kansrijken het publieke stelsel ontvluchten en hun eigen private sociale zekerheid gaan rege-



len, waardoor zij in het geheel niet meer zouden willen bijdragen aan het publieke systeem (vgl. de discussies over tweedeling in de zorg).

- *Ouders of kinderen?*

In het bestaande stelsel van sociale zekerheid spelen kinderen geen rol. Wel is er in toenemende mate aandacht voor de speciale positie van ouders. Er lijkt brede steun te ontstaan voor het idee dat de sociale zekerheid niet alleen de traditionele, grotendeels onbeïnvloedbare risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid moet dekken, maar ook de 'nieuwe' risico's van zorg voor kinderen en andere hulp-behoevenden. De aandacht gaat daarbij speciaal uit naar faciliteiten om arbeid en zorg te combineren, bijvoorbeeld via verlofregelingen, kinderopvangvoorzieningen en fiscale faciliteiten voor een levensloopregeling. Uitgangspunt is hierbij de werkende ouder aan wie mogelijkheden moeten worden geboden om het werk te combineren met de zorg voor kinderen. Vooral de arbeidsparticipatie van vrouwen zou hierdoor kunnen worden bevorderd.

Men zou er echter ook voor kunnen kiezen om de kinderen zelf veel meer centraal te stellen. Ongeacht de positie (inkomen, werk) van de ouders zou men de kosten van kinderen grotendeels kunnen vergoeden. Logischerwijze passen hierin geen inkomensafhankelijke regelingen (want dan wordt de ondersteuning weer afgestemd op de ouders). Dit betekent een forse inkomensoverdracht van burgers zonder kinderen naar burgers met kinderen. Dit valt te rechtvaardigen met het argument dat kinderen een investering zijn in de toekomst van de samenleving. Maar hoe dienen deze kinderfaciliteiten te worden gefinancierd? Rechtvaardigt dit een verhoging van de belastingen? En wegen de mogelijke negatieve effecten daarvan voldoende op tegen de positieve effecten van het ondersteunen van het ouderschap?

- *Interne of externe solidariteit?*

Met het geleidelijk opengaan van de landsgrenzen en de toename van internationale migratie, lijkt de behoefte om de arrangementen van de verzorgingsstaat te beperken tot de nationale bevolking alleen maar groter te worden. Willen we ons stelsel van sociale zekerheid in een globaliserende wereld in stand houden, dan is het onvermijdelijk om de toegang ervan te beperken, zo lijkt de dominante redenering te zijn. Met andere woorden, versterking van de interne solidariteit is alleen mogelijk door de externe solidariteit te beperken. Dit vereist ofwel een beperking van de toegang van immigranten tot ons land, ofwel een beperking van de toegang tot de verzorgingsstaat.

Het eerste staat op gespannen voet met de wenselijkheid om meer ruimte te creëren voor arbeidsmigratie met het oog op de te voorziene krapte op de arbeids-



markt ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking. Bovendien zou beperking van de arbeidsimmigratie bedrijven ertoe kunnen aanzetten om hun activiteiten naar het buitenland te verplaatsen. Het alternatief is om arbeidsmigranten wel toe te laten, maar hen geen toegang te bieden tot het stelsel van sociale zekerheid. Het is echter de vraag hoe lang men dit kan volhouden. Het lijkt onvermijdelijk dat men immigranten op zijn minst de mogelijkheid biedt om geleidelijk in het stelsel 'in te groeien', doordat zij, naarmate zij langer hier hebben gewerkt en premies en belastingen hebben betaald, ook rechten op sociale zekerheid opbouwen. Of moet worden gekozen voor een systeem waarbij alleen tijdelijke arbeidsmigratie wordt toegestaan, zodat immigranten eenvoudigweg niet in staat worden gesteld om rechten op te bouwen? En in het eerste geval: hoe moeten we ons deze 'ingroei' voorstellen? Zijn immigranten (en hun werkgevers) tijdens de opbouwperiode premieplichtig? Zo ja, welke bestemming krijgt dat geld? En zo nee, komen betrokkenen dan niet in een oneigenlijke concurrentieverhouding te staan met andere werknemers?

- *Denemarken of Duitsland?*

Momenteel kan het Deense model op groeiende belangstelling en populariteit rekenen. De combinatie van een flexibele en dynamische arbeidsmarkt en goede, maar kortdurende inkomensbescherming heeft inderdaad veel aantrekelijks. Het lijkt een mogelijkheid om de scheiding tussen insiders en outsiders op te heffen zonder dat dit gepaard gaat met negatieve sociale consequenties. Het is echter de vraag of het mogelijk is om het complete Deense systeem in Nederland te kopiëren, terwijl het selectief overnemen van bepaalde elementen allerm minst garant staat voor goede resultaten (vgl. de pogingen in de jaren tachtig om het Zweedse model gedeeltelijk te kopiëren). Een tweede kanttekening is of het Deense model op langere termijn wel zulke goede resultaten zal afwerpen. Een belangrijk nadeel van een zeer dynamische en flexibele arbeidsmarkt, waarin werkzekerheid boven baan-zekerheid gaat, is, dat het ontmoedigend kan werken op de bereidheid van werkgevers en werknemers om in hun onderlinge (arbeids)relatie te investeren. Als de band tussen werkgever en werknemer erg los is, zullen beide partijen zich vooral op hun eigen belang richten. Dit kan leiden tot onderinvesteringen in scholing en training. Het Deense model is met haar populaire generieke voorzieningen ten aanzien van ouderschapsverlof en kinderopvang, bovendien erg kostbaar, en betekent dus hoge belastingen. Waar in Nederland het anderhalfverdienersmodel het tweeverdienersmodel domineert, is het de vraag of men die kosten wil betalen. Vanuit dit gezichtspunt verdient toch ook het de laatste jaren zo verguisde Duitse model serieuze aandacht. Beroepsscholing neemt daarin van oudsher een centrale plaats in. De strikte ontslagbescherming in Duitsland gaat wellicht ten koste van de



flexibiliteit van de arbeidsmarkt, maar zij zou op langere termijn wel eens een belangrijke voorwaarde kunnen zijn voor een sterke kenniseconomie. Duurzame banden tussen werknemers en werkgevers zijn immers niet per definitie een bewijs van starheid, maar vormen ook een belangrijke basis voor vertrouwen en wederzijdse investeringen.

# De solidariteit onder druk

*Paul de Beer*





## Inleiding

Een stelsel van sociale zekerheid is ondenkbaar zonder solidariteit. Men kan zelfs stellen dat een stelsel van sociale zekerheid de belichaming bij uitstek vormt van formele vormen van solidariteit op nationaal niveau. Als er vraagtekens worden gezet bij de bereidheid van burgers tot solidariteit met hun medeburgers, heeft dit dan ook onmiddellijk consequenties voor de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. Voor het ontwikkelen van een visie op de gewenste toekomstige inrichting van de sociale zekerheid is het derhalve essentieel rekening te houden met (mogelijke) veranderingen in de (bereidheid tot) solidariteit. In deze bijdrage richt ik mij vooral op een aantal bedreigingen voor de solidariteit en vraag me af welke gevolgen deze (kunnen) hebben voor het stelsel van sociale zekerheid.

## Vooronderstellingen voor solidariteit

Sociale zekerheid onderscheidt zich in twee opzichten van andere vormen van inkomensoverdrachten. In de eerste plaats veronderstelt sociale zekerheid een zekere mate van solidariteit. De essentie van sociale zekerheid is immers dat diegenen die, door het wegvallen van inkomen of door buitengewone kosten, welvaartsverlies lijden, hiervoor (ten dele) compensatie ontvangen van anderen die geen welvaartsverlies lijden. Hierin verschilt sociale zekerheid van andere inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld in de vorm van belastingen, ten behoeve van (quasi-)publieke voorzieningen, waarbij de inkomensoverdracht tussen groepen burgers niet het vooropgezette doel is. (Feitelijk kan hierbij overigens wel degelijk sprake zijn van inkomensoverdrachten tussen groepen burgers, zoals bijvoorbeeld meermalen is becijferd in de SCP-studies naar het 'Profijt van de overheid'.)

In de tweede plaats gaat het om inkomensoverdrachten tussen 'anonieme' personen, waarbij een formele instantie als 'bemiddelaar' optreedt. Dit kenmerk onderscheidt sociale zekerheid van informele, spontane inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld binnen het gezin of tussen vrienden of een aalmoes aan een bedelaar of giften aan een 'goed doel'.

Om te waarborgen dat deze inkomensoverdrachten tussen anonieme personen op voldoende steun onder de bevolking kunnen rekenen, moet er sprake zijn van een zeker gevoel van solidariteit of verbondenheid tussen die personen, zonder dat men elkaar persoonlijk kent. Deze solidariteitsgevoelens veronderstellen dat men iets gemeen heeft met de ander. Die gemeenschappelijkheid kan zijn gelegen in twee factoren:

- men loopt een vergelijkbaar risico;
- men behoort tot dezelfde gemeenschap.



Om de solidariteit waarop het stelsel van sociale zekerheid berust, in stand te houden, zullen mensen dus het besef moeten hebben dat zij ofwel vergelijkbare risico's lopen, ofwel iets anders met elkaar gemeen hebben. Op beide voorwaarden ga ik wat nader in.

### *Ad 1. Solidariteit op basis van vergelijkbare risico's*

Als twee of meer personen een vergelijkbaar risico lopen en risicomijdend zijn, kunnen zij de gevolgen van dit risico verkleinen door het met elkaar te delen. Dit is het principe van de verzekering: wie risicomijdend is, geeft de voorkeur aan een klein gegeven offer – de verzekeringspremie – boven een kleine kans op een groot offer als zich daadwerkelijk een calamiteit voordoet. Verzekering van een dergelijk risico is in het algemeen dan ook een kwestie van eigenbelang. De solidariteit die hiermee tot uitdrukking wordt gebracht is wederkerig of symmetrisch: je bent solidair met de ander in de verwachting dat deze solidair is met jou.

Een verzekering op basis van wederkerige solidariteit stelt wel bepaalde eisen aan het risico dat men loopt:

- de risico's dienen onafhankelijk te zijn;
- het optreden en de gevolgen van een calamiteit zijn niet te beïnvloeden;
- er is geen sprake van asymmetrische informatie over de grootte van de risico's (anders dreigt *averechtse selectie*).

Onafhankelijkheid van de risico's houdt in dat het optreden van het risico voor verschillende personen niet onderling samenhangt. Is dit wel het geval, zoals bijvoorbeeld voor het risico van werkloosheid geldt, aangezien in een neergaande conjunctuur velen tegelijk worden ontslagen, dan valt het risico niet te spreiden. Dit betekent dat een commerciële verzekeraar een dergelijk risico niet op basis van een vrijwillige verzekering kan dekken. Als de werkloosheid oploopt en de premie moet stijgen, zullen degenen met het kleinste werkloosheidsrisico hun verzekering opzeggen.

Als men invloed kan uitoefenen op het optreden van een risico, dan vormt verzekering van het risico een prikkel om zich roekelozter te gedragen. Immers, een 'calamiteit' – zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid – levert dan minder (financiële) schade op, zodat men minder moeite zal doen om te voorkomen dat het risico zich voordoet (bijv. scholing om werkloosheid te voorkomen) of de schade zoveel mogelijk wordt beperkt (bijv. door snel op zoek te gaan naar een andere baan). Dit wordt het probleem van *moral hazard* (moreel gevaar) genoemd.

Als de verzekerde meer informatie heeft over de risico's die hij loopt dan de verzekeraar doet zich het probleem voor van *averechtse selectie*. De verzekeraar kan dan immers de premie niet differentiëren op basis van de grootte van het risico van verschillende verzekerden. Voor mensen met een bovengemiddeld risico is het dan aan-



trekkelijk om zich te verzekeren, maar voor mensen met een lager dan gemiddeld risico juist niet. Deze laatsten zullen zich dan niet verzekeren, zodat het gemiddelde risico van de resterende verzekerden stijgt en ook de premie hoger wordt. Als gevolg daarvan zullen opnieuw de verzekerden met de relatief laagste risico's hun verzekering opzeggen, waardoor uiteindelijk alleen nog degenen met de hoogste risico's zich verzekeren. Heeft de verzekeraar wel informatie over de verschillen in risico, dan zal hij degenen met de hoogste risico's een zeer hoge premie in rekening brengen of zelfs volledig van de verzekering uitsluiten.

De problemen van afhankelijke risico's, moral hazard en asymmetrische informatie zijn vaak met enige aanpassingen van de verzekering wel (ten dele) te ondervangen. De oplossing voor afhankelijke risico's is een verplichte verzekering, zodat iedereen gedwongen is bij te dragen aan een premieverhoging in economisch ongunstige tijden, en een zo groot mogelijke *pool* van verzekerden. *Moral hazard* kan worden beperkt door de schadevergoeding te beperken, bijvoorbeeld door de verzekerde een eigen risico in rekening te brengen, of door de verzekerde te stimuleren om het risico te beperken (bijv. een premieverhoging bij riskant gedrag). In geval van asymmetrische informatie kan een verplichte verzekering of een acceptatieplicht voor verzekeraars een oplossing bieden. Deze oplossingen doen echter ofwel afbreuk aan het principe van wederzijdse solidariteit, omdat de evenredigheid tussen de premie en het schaderisico wordt doorbroken, ofwel wordt de zekerheid die de verzekering biedt beperkt (bijv. bij een eigen risico). Naarmate deze problemen zich frequenter voordoen wordt het dus lastiger om het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid te handhaven.

De kans dat aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan is het grootst als er enige informatie over de risico's beschikbaar is, maar deze informatie tegelijkertijd beperkt is. Nauwkeuriger: er dient zoveel mogelijk informatie te zijn over de geaggregeerde risico's, maar zo weinig mogelijk over het individuele risico. Informatie over het *geaggregeerde* risico is noodzakelijk om de grootte van het risico te kunnen schatten en op basis daarvan de kostendekkende premie vast te stellen. Naarmate men meer kennis heeft over het *individuele* risico, krijgt een onvoorspelbaar risico echter steeds meer het karakter van een redelijk voorspelbare kans. Anders gezegd, het wordt dan duidelijker zichtbaar dat de risico's van verschillende mensen niet identiek zijn. Als bekend is dat de een een aanzienlijk groter risico loopt dan de ander of zijn risico in belangrijke mate kan beïnvloeden, wordt het voordeel van het poolen van de risico's kleiner voor degenen met een relatief laag risico. Aan de voorwaarde dat er sprake is van een vergelijkbaar risico, wordt dan niet meer voldaan.





## Ad 2. Solidariteit op basis van gemeenschapszin

Ook als mensen weten dat zij geen vergelijkbare risico's lopen, kunnen zij toch bereid zijn tot solidariteit met anderen als men iets anders gemeen heeft. Dat wil zeggen, men beschouwt de ander als lid van de eigen gemeenschap. Die gemeenschap kan in beginsel ieder denkbaar karakter hebben: van een gezin tot de gehele mensheid. Essentieel is evenwel, dat men een zekere verbondenheid met de ander (of met de gemeenschap als geheel) voelt, die verder gaat dan het directe eigenbelang. Louter vanwege het feit dat de ander tot dezelfde gemeenschap behoort, is men bereid iets voor de ander te doen, zonder dat hier noodzakelijkerwijs iets tegenoverstaat. Dit is een vorm van eenzijdige of asymmetrische solidariteit.

Het voert te ver om hier uitvoerig in te gaan op de aard en oorsprong van een dergelijk gemeenschapsbesef. Ik volsta met een verwijzing naar Etzioni, volgens wie het behoren tot een gemeenschap veronderstelt dat men 'affectgeladen' relaties onderhoudt en bepaalde gedeelde waarden, normen en betekenissen en een gedeelde geschiedenis en identiteit heeft.<sup>1</sup> Met andere woorden, de verbondenheid met andere leden van de gemeenschap kan zowel een emotioneel als een moreel karakter hebben: men voelt zich emotioneel verbonden met anderen en/of men voelt zich moreel verplicht jegens die anderen.

Een dergelijk gemeenschapsgevoel kan uiteenlopende bronnen hebben. Te denken valt onder meer aan familiebanden, frequente vriendschappelijke interacties, een gemeenschappelijke geschiedenis, een zelfde geloof, ideologie, etniciteit, etc.

## Bedreigingen voor de solidariteit

Er zijn redenen om aan te nemen dat zowel de tweezijdige solidariteit op basis van vergelijkbare risico's als de eenzijdige solidariteit op basis van gemeenschapszin in de toekomst minder vanzelfsprekend zal worden, omdat in steeds mindere mate wordt voldaan aan de voorwaarden die hiervoor gelden. Een aantal mogelijke bedreigingen voor de solidariteit passeert hieronder kort de revue.

### *Individualisering*

De individualiseringstrend wordt vaak als een van de belangrijkste bedreigingen voor de toekomstige solidariteit gezien. Aan het begrip individualisering kunnen echter uiteenlopende interpretaties worden gegeven, die verschillende consequenties voor de solidariteit (kunnen) hebben.

---

<sup>1</sup> "Community is a combination of two elements: A) A web of affectladen relationships among a group of individuals, relationships that often crisscross and reinforce one another-rather than merely one-on-one or chainlike individual relationships; B) A measure of commitment to a set of shared values, norms, and meanings, and a shared history and identity-in short, to a particular culture." (Etzioni, 2002)



Een veel gehoorde interpretatie van individualisering is dat mensen meer gericht raken op hun eigen belang en minder op het belang van anderen of van hun gemeenschap als geheel. Dit zou leiden tot een vermindering van eenzijdige solidariteit waarvan men zelf geen voordeel ondervindt. Het hoeft echter niet van invloed te zijn op tweezijdige solidariteit die op het eigen belang berust. Het is zelfs denkbaar dat die tweezijdige solidariteit toeneemt juist omdat deze in het eigen belang is.

Individualisering kan ook inhouden dat de samenleving pluriformer en heterogener wordt. Dit kan twee effecten hebben. Enerzijds kan het ertoe leiden dat mensen zich minder in anderen herkennen en de ander minder snel als lid van dezelfde gemeenschap beschouwen. Dit zou met name eenzijdige solidariteit die berust op een gevoel van verbondenheid met de gemeenschap, onder druk kunnen zetten. Anderzijds kan een grotere pluriformiteit binnen de eigen gemeenschap ook de scheidslijnen met andere gemeenschappen doen vervagen, doordat de verschillen binnen gemeenschappen groter worden dan die tussen gemeenschappen. Dit zou kunnen bijdragen aan een wijdere solidariteit en minder strikte grenzen tussen degenen met wie men wel en met wie men niet solidair is. De intensiteit van de solidariteit neemt dan wellicht af, maar de reikwijdte wordt groter. Het onderscheid tussen 'interne' en 'externe' solidariteit (zie de bijdragen van Goudswaard en Teulings) wordt minder sterk.

Een derde interpretatie van individualisering is dat mensen meer keuzevrijheid krijgen, meer autonoom worden. Dit kan drie consequenties hebben voor de solidariteit. In de eerste plaats krijgen mensen hun normen en waarden steeds minder met de paplepel ingegoten, maar maken zelf een keuze uit het gevarieerde aanbod aan waarden en normen in een pluriforme samenleving. Als solidariteit met de medemens – naastenliefde, zo men wil – een van de waarden is die niet meer vanzelfsprekend van generatie op generatie worden overgedragen, zou dit kunnen leiden tot het geleidelijk afbrokkelen van de solidariteit. Naar verwachting zal zich dit het eerste voordoen bij de jongere generaties en zich geleidelijk over de gehele bevolking verspreiden. Te verwachten valt dat dit vooral de eenzijdige solidariteit raakt en veel minder de tweezijdige solidariteit.

In de tweede plaats kan een grotere individuele keuzevrijheid betekenen dat de risico's die men loopt sterker worden beïnvloed door het individu. Risico's worden in toenemende mate (mede) bepaald door de leefstijl, voedingsgewoonten, tabaks-, drugs- en drankgebruik en andere riskante gedragingen. Er vindt, in de termen van Giddens, een verschuiving plaats van *external* naar *manufactured risks*. Dit kan de bereidheid doen verminderen om bij te dragen aan de verzekering van de risico's van mensen die een meer riskant gedrag vertonen. Dit probleem doet zich vooral voor bij tweezijdige solidariteit, omdat deze uitgaat van overeenkomstige risico's.



In de derde plaats kan de roep om meer keuzevrijheid ertoe leiden dat ook in de collectieve regelingen voor sociale zekerheid meer keuzemogelijkheden worden ingebouwd. Als dit ertoe leidt dat de 'slechte' risico's kiezen voor een relatief hoge dekking en de 'goede' risico's voor een lage dekking (dit wil zeggen dat er averechtse selectie optreedt), neemt de (eenzijdige) solidariteit tussen deze risico's af.

### *Informatisering*

Zoals ik hiervoor heb aangegeven veronderstelt wederkerige solidariteit dat men slechts beperkte kennis heeft over de risico's van individuele personen. Twee ontwikkelingen dragen er evenwel toe bij dat de kennis over individuele risico's groter wordt. In de eerste plaats maken ontwikkelingen in de medische wetenschap het steeds beter mogelijk om gezondheidsrisico's te voorspellen. Met behulp van genetisch onderzoek zullen waarschijnlijk steeds meer ernstige ziekten redelijk voorspelbaar worden. Zonder deze kennis heeft iedereen er in beginsel evenveel belang bij om zich tegen het risico van bepaalde ziektes te verzekeren. Maar naarmate genetische screeningstechnieken beter worden, gaat dit belang steeds meer uiteenlopen. Als deze kennis alleen beschikbaar is voor de verzekerde leidt dit tot averechtse selectie (mensen met een laag risico willen zich niet verzekeren tegen een gemiddelde premie). Als ook de verzekeraar over deze kennis beschikt, zullen mensen met een hoog risico worden uitgesloten of een zeer hoge premie moeten betalen.

In de tweede plaats maakt ook de toepassing van ICT het beter mogelijk om de kans dat iemand een beroep doet op een verzekering te voorspellen. Door koppeling van databestanden kan men steeds fijnere risicogroepen onderscheiden. Dit kan ertoe leiden dat mensen die in een bepaalde buurt wonen, een bepaald soort werk verrichten of zelfs in een bepaald type auto rijden van een verzekering worden uitgesloten of een extreem hoge premie moeten betalen omdat zij in een ongunstige risicocategorie vallen.

De ontwikkelingen in de medische en de informatietechnologie vormen derhalve een bedreiging voor wederzijdse solidariteit. Eenzijdige solidariteit hoeft hieronder niet te lijden, aangezien deze niet is gebaseerd op overeenkomstige risico's. Niettemin is het denkbaar dat naarmate meer bekend wordt welke specifieke groepen het meest een beroep doen op eenzijdige solidariteit, de bereidheid om hieraan bij te dragen zal afnemen. Hier staat echter tegenover dat de kennis dat een ziekte een genetische oorzaak heeft – en dus niet kan worden geweten aan riskant gedrag – de bereidheid tot solidariteit met mensen die door die ziekte worden getroffen, ook zou kunnen vergroten.

### *Immigratie*

De sociale zekerheid is voor het grootste deel op nationaal niveau georganiseerd.

---



Dit wil zeggen dat de reikwijdte van de solidariteit zich beperkt tot legale ingezetenen van het eigen land. Zo lang mensen deze groep ervaren als de eigen gemeenschap, biedt dit een goede basis voor de organisatie van eenzijdige solidariteit. Naarmate de instroom van immigranten toeneemt, wordt het gemeenschapsgevoel echter minder vanzelfsprekend. Dit geldt des te sterker naarmate de immigranten in meer opzichten verschillen van de gevestigden. In het uiterste geval zou het enige wat de autochtonen met de migranten delen kunnen zijn dat zij binnen de grenzen van dezelfde nationale staat verblijven. Het is zeer de vraag of dit voldoende is voor een gemeenschapsgevoel dat een solide basis vormt voor de bereidheid tot eenzijdige solidariteit.

Voor tweezijdige solidariteit hoeft immigratie in beginsel geen bedreiging te vormen. Deze is immers afhankelijk van de vraag of de migranten een vergelijkbaar risico lopen als de gevestigden. Of dit het geval is hangt sterk af van het motief voor immigratie. Arbeidsmigranten die worden toegelaten omdat zij een welkome bijdrage leveren aan onze economie, lopen in beginsel geen groter risico (mogelijk zelfs een kleiner risico) op inkomensderving dan reeds gevestigde arbeidskrachten. Voor asielmigranten en gezinsvormers en -herenigers ligt dit in het algemeen anders. Afhankelijk van de geldende regelingen is het denkbaar dat een genereus socialezekerheidsstelsel juist migranten lokt die een relatief grote kans lopen om een beroep op de sociale zekerheid te doen (socialezekerheidstoerisme). Indien dit het geval is, kan dit ook de tweezijdige solidariteit onder druk zetten.

### *Vergrijzing*

Solidariteit van jongeren met ouderen is in beginsel een vorm van eenzijdige solidariteit. Jongeren die betalen voor de uitkeringen en de zorg voor ouderen, kunnen niet verwachten dat de ouderen dit ooit terugbetalen. Toch is deze eenzijdige solidariteit ook in het eigen belang, indien men er op wil kunnen rekenen dat men zelf in de toekomst ook een beroep op deze vorm van solidariteit zal kunnen doen. Jongeren zijn dan solidair met ouderen in de verwachting dat de volgende generatie jongeren solidair zal zijn met hen wanneer zij oud zijn.

Bij een stabiele leeftijdsopbouw van de bevolking draagt iedere generatie in beginsel evenveel bij aan de vorige generatie als zijzelf ontvangt van de volgende generatie – althans als de regelingen voor inkomensoverdrachten niet veranderen. Er is dan per saldo geen sprake van inkomensherverdeling tussen generaties. De verhouding tussen het aantal actieven en het aantal post-actieven is hierbij in feite niet van belang, zo lang deze verhouding maar stabiel is.

Vergrijzing van de bevolking betekent evenwel dat de verhouding tussen actieven en post-actieven niet stabiel is, maar daalt. Hierdoor wordt het evenwicht tussen betaalingen aan de vorige generatie en ontvangsten van de volgende generatie verstoord.



Aangezien we ons nu in een overgangsfase bevinden waarin de verhouding tussen het aantal actieven en het aantal 65-plussers in dertig jaar tijd terugloopt van 3 : 1 tot circa 2 : 1, zal de jongere generatie meer moeten overdragen aan de oudere generatie (de babyboomers) dan die oudere generatie zelf heeft betaald. Dit betekent echter *niet* per definitie dat de jongere generatie meer zal moeten betalen dan zij zelf zal ontvangen! Aangezien de verhouding actieven – 65-plussers zich na 2025 min of meer stabiliseert, zou de jongere generatie, als de bestaande regelingen in tact zouden blijven, evenveel betalen aan de babyboomers als zij zelf zouden ontvangen van de generatie die na hen volgt. (Bedenk overigens dat de babyboomers meer hebben betaald aan oudedagsvoorzieningen dan de vooroorlogse generatie, die een AOW-uitkering ontving terwijl zij daar slechts gedurende een beperkte periode premie voor betaald hadden.) Alleen als bestaande regelingen op termijn verslechteren of worden afgeschaft, zal de huidige jongere generatie moeten betalen voor de huidige ouderen, terwijl zij daar zelf nooit meer van zullen profiteren. Het is dus vooral het *verslechteren of afschaffen* van regelingen voor ouderen die de solidariteit tussen de oudere en de jongere generatie onder druk zet!

Voor zover de inkomensoverdrachten tussen ouderen en jongeren op eigen belang berusten, is de houdbaarheid daarvan afhankelijk van de *gewenste intrapersonale* inkomensoverdracht van de jonge naar de oudere leeftijdsfase. Als de meeste mensen er de voorkeur aan geven om rond hun zestigste te stoppen met werken, *gegeven* de kosten die dit met zich meebrengt in hun actieve levensfase, is er geen reden waarom dit niet duurzaam te realiseren zou zijn. Meer concreet: als mensen bereid zijn jaarlijks een fors deel van hun inkomen te sparen, dan kunnen zij eenvoudig stoppen met werken zodra zij genoeg hebben gespaard.

### *Globalisering*

De belangrijkste bedreiging die van globalisering op de solidariteit uitgaat houdt verband met toenemende immigratie (zie boven).

Een ander effect van globalisering kan zijn dat het draagvlak voor solidariteit versmalt indien groepen die relatief veel bijdragen aan eenzijdige solidariteit ons land ontvluchten. Hierbij valt enerzijds te denken aan hoog opgeleiden en/of hoge inkomensgroepen en anderzijds aan de factor kapitaal (bedrijven die naar het buitenland worden verplaatst).

Vaak wordt ook verondersteld dat globalisering en de intensivering van de internationale concurrentie die hiermee gepaard gaat, het onvermijdelijk maken dat de hoogte van de sociale lasten wordt aangepast aan die in andere landen: anders zou men zich uit de markt prijzen. Dit is echter alleen het geval indien hogere sociale lasten resulteren in hogere loonkosten. De mate waarin hoge sociale lasten worden afgewenteld hangt echter weer samen met de bereidheid tot solidariteit. Met andere



woorden, als er in een land een sterk gevoel van solidariteit bestaat en werkenden daarom bereid zijn hoge sociale lasten op te brengen, heeft dit op zichzelf geen negatief effect op de Nederlandse concurrentiepositie.

Meer in het algemeen geldt dat toenemende internationale concurrentie de ruimte voor een eigen nationaal beleid om de solidariteit vorm te geven alleen vermindert voor zover men onvoldoende bereidheid toont de kosten daarvan zelf te dragen. Anders gezegd: globalisering tast op zichzelf de solidariteit niet aan, maar als de bereidheid tot solidariteit tekortschiet, zullen de negatieve gevolgen daarvan zich onder invloed van globalisering sterker manifesteren.

## Conclusie

Samenvattend doemen er vele ontwikkelingen op die de solidariteit in de nabije toekomst onder druk kunnen zetten. Individualisering, immigratie en globalisering roepen vooral bedreigingen op voor eenzijdige solidariteit, doordat de vanzelfsprekendheid van een gevoel van verbondenheid met de eigen nationale gemeenschap afneemt. Toenemende beschikbaarheid van informatie over risico's en de vergrijzing bedreigen vooral de tweezijdige solidariteit, doordat deze ontwikkelingen de vooronderstelling van vergelijkbare risico's minder vanzelfsprekend maken.

Hier past wel de kanttekening bij dat het bij elk van de genoemde ontwikkelingen nog te bezien staat hoe ernstig de bedreiging voor de solidariteit is. Zo is het bijvoorbeeld, zoals reeds opgemerkt, geenszins zeker dat de solidariteit met mensen met een genetisch hoge kans op een ernstige ziekte zal afnemen als de kennis hierover toeneemt. Onderzoek biedt voornamelijk weinig aanwijzingen dat de bereidheid tot solidariteit daadwerkelijk afneemt. De vraag is natuurlijk wel of dit in de toekomst zo zal blijven.

Tot slot is het goed erop te wijzen dat de geschetste ontwikkelingen niet alleen bedreigingen opleveren voor de solidariteit, maar ook nieuwe kansen kunnen bieden. Enkele voorbeelden hiervan zijn de volgende.

Zowel individualisering als globalisering kunnen ertoe leiden dat de grenzen van de gemeenschap waarvoor men gevoelens van solidariteit koestert, verschuiven naar grotere eenheden. Historisch hebben we een verschuiving gezien van de familie en de stad naar de nationale staat. Het is denkbaar – zij het geenszins vanzelfsprekend – dat deze grenzen verder opschuiven naar bovennationaal niveau. Op termijn zou hierdoor een Europese verzorgingsstaat in zicht kunnen komen.

Individualisering en immigratie leiden tot een grotere heterogeniteit van de nationale gemeenschap. Hoewel dit het gemeenschapsgevoel op nationaal niveau onder druk



kan zetten (zie hiervoor), kan het ook de mogelijkheden voor risicospreiding vergroten. Immers, risicospreiding vereist juist diversiteit, omdat deze de kans verkleint dat velen op hetzelfde moment door hetzelfde risico worden getroffen. Zoals particuliere verzekeringsmaatschappijen nu al hun risico's wereldwijd spreiden door deze te herverzekeren in het buitenland, zouden op deze wijze ook sociale verzekeringen op basis van tweezijdige solidariteit een steviger basis kunnen krijgen (vgl. Shiller 2003).

Globalisering kan de kwetsbaarheid van nationale staten voor internationale economische ontwikkelingen vergroten en daarmee tot hogere inkomensrisico's voor werknemers leiden. Dit kan de vraag naar (tweezijdige) solidariteit juist doen toenemen. Internationaal vergelijkend onderzoek laat inderdaad zien dat kleine open economieën over het algemeen een meer genereus stelsel van sociale zekerheid hebben dan grotere relatief gesloten economieën en niettemin economisch niet slechter presteren (vgl. Rodrik 1998). Globalisering zou ook de mogelijkheden om risico's te verzekeren kunnen vergroten, doordat het beter mogelijk wordt deze internationaal te spreiden (bijv. via herverzekering in het buitenland). Hier staat echter tegenover dat als globalisering leidt tot een grotere synchroniciteit in de conjunctuurcycli van verschillende landen, de mogelijkheden voor internationale risicospreiding juist weer afnemen.

Het zij toegegeven: tegenover de lange lijst aan mogelijke bedreigingen voor de solidariteit steken deze paar kansen wat bleekjes af. Het is dan ook zaak om te zoeken naar een vormgeving van de sociale zekerheid die de bedreigingen ervoor zo beperkt mogelijk houdt en de kansen maximaal benut. Heel in het algemeen geformuleerd zou dit de volgende consequenties kunnen hebben.

Hoewel tweezijdige solidariteit uitgaat van het individuele eigen belang om zich tegen bepaalde risico's te verzekeren, zal het in toenemende mate wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn om deze solidariteit verplicht op te leggen. Naarmate er meer mogelijkheden zijn om te differentiëren op basis van verschillen in risico's, dreigt de collectieve basis voor verzekeringen te worden ondergraven. Dit gaat in eerste instantie ten koste van groepen met relatief hoge risico's, maar op termijn zouden hierdoor ook andere voordelen van collectieve verzekeringen (zoals schaalvoordelen) teloor kunnen gaan. Juist de grotere verschillen in risico's (of althans meer kennis daarover) leggen een beperking op aan de mogelijkheid om keuzevrijheid te bieden.

Om vormen van eenzijdige solidariteit in de sociale zekerheid in stand te kunnen houden, lijkt het onvermijdelijk dat het gemeenschapsbesef wordt versterkt. Vooral snog lijkt dit het beste te realiseren op nationaal niveau. Dit vereist echter wel dat nieuwkomers met mate worden toegelaten en zo snel mogelijk integreren en een volwaardige positie in de samenleving kunnen verwerven, zodat zij door de gevestigden



als volwaardig lid van de gemeenschap worden aanvaard.

Een interessant, maar ook riskant alternatief is om de toegang tot de sociale zekerheid (en met name het deel dat voornamelijk op eenzijdige solidariteit is gebaseerd, zoals de bijstand) te scheiden van de toegang tot ons land. Niet iedere legale ingezetene heeft dan automatisch recht op alle voorzieningen van de verzorgingsstaat. Hierdoor wordt de afbakening van de gemeenschap waarmee men solidair is losgekoppeld van de nationale staat. Dit roept vervolgens de vraag op waar dan wel de grenzen van deze gemeenschap moeten worden getrokken. Men zou als criterium kunnen hanteren dat men de toegang tot deze solidariteitsgemeenschap eerst moet verdienen (door bijv. een aantal jaren belasting en premies te betalen). Maar logischerwijs zou men dan dezelfde eis moeten stellen aan nieuwkomers 'van binnen' (d.w.z. jong volwassenen), hetgeen zou betekenen dat men niet meer automatisch vanaf een bepaalde leeftijd een beroep kan doen op de sociale zekerheid. Men kan zich afvragen of men hiermee uiteindelijk niet meer afbreuk doet aan gemeenschapsgevoel in plaats van deze te versterken, zoals wordt beoogd.

## Literatuur

Etzioni, A. (2002), *The good society*, *Seattle Journal for Social Justice*, 1 (1): 83-96.

Rodrik, D. (1998) *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*, *Journal of Political Economy*, 106 (5).

Shiller, R.J. (2003) *The new financial order: Risk in the 21st century*. Princeton (NJ): Princeton University Press.



# Grenzen aan solidariteit

*Kees Goudswaard*





## Inleiding

Het belang van solidariteit als fundament van het stelsel van sociale zekerheid is onomstreden. Maar over welke solidariteit gaat het precies en waarop is die gebaseerd? En in hoeverre komt de solidariteit onder druk te staan als gevolg van maatschappelijke en economische ontwikkelingen? Dat zijn cruciale vragen in het kader van het debat over de toekomst van de sociale zekerheid. In deze bijdrage ga ik in op een aantal vragen over de voorwaarden voor, de vormgeving van en mogelijke bedreigingen voor solidariteit. Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan de orde:

- 1 Wat kan worden verstaan onder solidariteit en wat zijn de motieven er voor?
- 2 Moet solidariteit ook betrekking hebben op risico's die samenhangen met eigen keuzes?
- 3 Moet solidariteit selectief zijn of juist zo breed mogelijk?
- 4 In hoeverre kan solidariteit gepaard gaan met keuzevrijheid?
- 5 In welke mate moet solidariteit de gevolgen van een risico opvangen?
- 6 Wat is het belang van de solidariteit tussen generaties?
- 7 Hoe verhoudt binnenlandse solidariteit zich tot internationale solidariteit?

## Solidariteit: begrip en motieven

Het stelsel van sociale zekerheid is in belangrijke mate op solidariteit gebaseerd. Dat is een veel gemaakte constatering. Maar vervolgens wordt in het maatschappelijke en politieke debat het begrip solidariteit voor van alles en nog wat gebruikt. Enige systematisering is wenselijk.

In essentie gaat het bij sociale zekerheid doorgaans om (inkomens)overdrachten die op de zekerheid van het bestaan zijn gericht. Die inkomensoverdrachten kunnen gebaseerd zijn op altruïsme, dus zonder dat sprake is van eigenbelang. Mensen kunnen er nut aan ontleen om een deel van hun inkomen af te staan om anderen binnen een bepaalde gemeenschap te helpen. De Beer spreekt in zijn bijdrage aan deze bundel in dit verband over eenzijdige of asymmetrische solidariteit. Een tweede vorm van solidariteit is wederkerig of symmetrisch: je bent solidair met anderen in de verwachting dat anderen solidair zijn met jou. Aan deze solidariteit kan een verlicht eigen belang à la Rawls ten grondslag liggen. Rawls (1971) betoogt dat burgers, indien zij worden geleid door verlicht eigenbelang, hun eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwakkeren in de samenleving. Zij houden dan immers elk voor zich rekening met de mogelijkheid dat zij zelf tot de zwaksten kunnen gaan behoren.

De wederkerige solidariteit is vooral van belang bij verzekeringen. Door middel van verzekeringen worden risico's gedeeld. Dat gaat gepaard met inkomensoverdrachten.



Alle verzekeringen kennen solidariteit in de zin van ex post overdrachten (Schokkaert en Spinnewyn, 1995). Daarbij gaat het om overdrachten van degenen die geen schade hebben geleden naar degenen die wel schade hebben geleden. Hierbij wordt gesproken van kanssolidariteit. In de sociale verzekeringen gaat het vooral om overdrachten ex ante (dus vóór het intreden van het risico) van degenen die meer betalen dan de premie die hoort bij hun risicoprofiel naar degenen die minder betalen dan overeenkomt met hun risico. Dit wordt subsidiërende solidariteit genoemd.

Bij subsidiërende solidariteit kan weer onderscheid worden gemaakt tussen risicosolidariteit en inkomenssolidariteit. Deze twee vormen komen overigens veelal naast elkaar voor. Bij risicosolidariteit dragen mensen met lage risico's mede de lasten van mensen met hoge risico's. In een ziektekostenverzekering met doorsneepremies is er bijvoorbeeld solidariteit van jongeren met lage risico's met ouderen met hoge risico's. Bij inkomenssolidariteit is de premie (of financiële bijdrage in een andere vorm) afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Mensen met een hoger inkomen kunnen mede de lasten dragen van mensen met een lager inkomen.

Vervolgens kan onderscheid worden gemaakt naar de groepen waartussen overdrachten plaatsvinden, bijvoorbeeld intra- en intergenerationele solidariteit (ofwel solidariteit binnen en tussen generaties), binnenlandse en internationale solidariteit.

Solidariteit wordt algemeen als een groot goed beschouwd. Dat is op zichzelf terecht, maar de vraag is wie solidair moet zijn met wie. Collectieve verplichte regelingen kennen (vrijwel) altijd vormen van subsidiërende solidariteit. Maar is de richting van de inkomensoverdrachten altijd wel wenselijk? Dit punt kan geïllustreerd worden met enkele voorbeelden uit de praktijk.

a In 1993 werd de WAO sterk versoerd met de invoering van de Wet Terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). Voor de nieuwe gevallen werd de duur van de 70%-uitkering beperkt via een leeftijdsafhankelijke staffel. Het verschil tussen de oude en de nieuwe, lagere uitkering wordt aangeduid als het WAO-hiaat. Dit WAO-hiaat is op grote schaal bovenwettelijk gerepareerd. Voor circa 80% van de werknemers is het WAO-hiaat via een collectieve regeling per bedrijf of bedrijfstak particulier verzekerd. De solidariteit werd als het ware op een lager aggregatieniveau georganiseerd. In de praktijk treedt het WAO-hiaat vooral op bij de beter betaalde werknemers. Werknemers met een inkomen tussen minimum en modaal hebben niet of nauwelijks te maken met een WAO-hiaat. Zij betalen echter wel de verplichte premie voor de collectieve regeling. Hier vinden de inkomensoverdrachten plaats van lager naar beter betaalden. Dit wordt bevestigd door empirisch onderzoek. In de periode 1993-1999 is de inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten flink achtergebleven bij het landelijk gemiddelde. Binnen de groep arbeidsongeschikten blijken de hogere inkomensdecilen een veel gun-



stiger inkomensontwikkeling te hebben dan de lagere inkomensdecielen (Camina da en Goudswaard 2003: 134). Deze verschillen kunnen in verband worden gebracht met de WAO-hiaatverzekeringen. De WAO-hiaatregelingen impliceren dus een soort 'omgekeerde' solidariteit in de vorm van overdrachten van lager naar beter betaalden.

- b Bij de verplichte aanvullende pensioenregelingen waren tot voor kort de eindloonregelingen dominant. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten 'backservice'. Deze backservice wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Aldus vinden inkomensoverdrachten plaats van jongeren en in het bijzonder degenen die geen carrière maken naar de beter betaalden die aan het eind van hun carrière nog een inkomensvoortgang boeken.
- c Enkele socialezekerheidsregelingen kennen nog kostwinnersvoordelen, waarbij (impliciet) inkomensoverdrachten van tweeverdieners naar alleenverdieners plaatsvinden. Een goed voorbeeld is de Ziekenfondswet. In de ZFW vinden overdrachten plaats van tweeverdieners die beiden een inkomensafhankelijke en een nominale premie betalen naar kostwinners, waarvan de medeverzekerde partner zonder eigen inkomen alleen een nominale premie is verschuldigd en dus niet de kwantitatief doorgaans veel belangrijker inkomensafhankelijke premie.

Deze voorbeelden illustreren dat het van belang is om bij collectief verplichte regelingen zo goed mogelijk in kaart brengen wie solidair zijn met wie en steeds de vraag stellen of de richting waarin de inkomensoverdrachten plaatsvinden wel wenselijk is. Die laatste vraag is uiteraard een normatieve.

### Risico's en verantwoordelijkheid

Moet solidariteit ook risico's omvatten die (mede) het gevolg zijn van eigen keuzes? Voorbeelden van dergelijke keuzes zijn: ziekten ten gevolg van ongezonde leefwijzen, werkloosheid als gevolg van onvoldoende investering in de eigen inzetbaarheid, maar ook inkomensverlies als gevolg van de zorg voor kinderen. In dit verband is het door Giddens genoemde onderscheid tussen externe en beïnvloedbare risico's relevant. Het huidige sociale stelsel is gebaseerd op de gedachte dat sociale risico's (goedeels) buiten iemands schuld optreden. Werkloosheid of arbeidsongeschiktheid overkomt je als het ware. Het besef is echter ontstaan dat ook dergelijke klassieke risico's niet alleen extern, maar (deels) beïnvloedbaar zijn. Door investeringen in het eigen menselijk kapitaal kan de kans op werkloosheid worden verkleind en door actief zoekgedrag en reïntegratieinspanningen kan de duur van de werkloosheid worden



bekort. Vanzelfsprekend hangt de mate waarin het werkloosheidsrisico is te beïnvloeden af van de situatie op de arbeidsmarkt cq de conjuncturele omstandigheden en van individuele kenmerken. Ook het risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid is in zekere mate te beïnvloeden door een gezonde levenswijze dan wel door goede arbeidsomstandigheden. De zogeheten 'nieuwe' sociale risico's, zoals inkomensverlies als gevolg van zorgtaken of scholing (combinaties van arbeid en zorg of arbeid en scholing), zijn meestal sterk beïnvloedbaar.

Theoretisch kan er inderdaad een relatie worden gelegd tussen het door Giddens gemaakte onderscheid en de gewenste mate van solidariteit. Waar sprake is van externe risico's ligt een nadruk op (risico-)solidariteit voor de hand. Wanneer daarentegen een risico sterk beïnvloedbaar is zou meer nadruk moeten liggen op de eigen verantwoordelijkheid. Bij een sterkere eigen verantwoordelijkheid, ofwel betere prikkels, zullen individuen hun gedrag immers meer aanpassen om de desbetreffende risico's te beperken.<sup>1</sup> In de praktijk zal er in de regel sprake zijn van een zekere glijdende schaal van externe naar beïnvloedbare risico's. Dat betekent dat, vanuit dit perspectief gezien, er altijd sprake zal moeten zijn van een gemengd stelsel, waarin solidariteit de basis vormt, maar waarin meer nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid naarmate risico's meer beïnvloedbaar zijn.

Deze gedachtegang ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling: de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Deze omvat de IVA, de inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Voor deze groep, die niet of nauwelijks (meer) kan worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid is er een regeling met een hoge mate van solidariteit. Daarnaast omvat de WIA de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Gedeeltelijk arbeidsgeschikten kunnen invloed uitoefenen op de inzet van hun restcapaciteit. Dat element komt nadrukkelijk tot uitdrukking in de WGA. Alleen degenen die (voldoende) werken ontvangen een loonsuppletie. Verder leidt de combinatie loon plus suppletie op grond van de WGA steeds tot een hoger inkomen dan in een uitkeringsituatie. Werken loont dus.

Overigens impliceert de voorgaande redenering niet dat bij de zogeheten nieuwe risico's, die doorgaans sterk beïnvloedbaar zijn, geen enkele reden voor solidariteit zou zijn. Ook bij inkomensverlies als gevolg van zorg- of scholingsactiviteiten is een zekere mate van overheidssteuning (en dus solidariteit, want er treden dan gedwongen inkomensoverdrachten op) te rechtvaardigen op grond van de maatschappelijke belangen die aan de orde kunnen zijn (bevordering van arbeidsparticipatie over de

---

<sup>1</sup> Het gaat hier om het tegengaan van moral hazard, ofwel gedragsaanpassing die het gevolg is van verzekeren; zie ook bij kopje 'Omvang van de solidariteit'.



gehele levensloop, bevordering van investeringen in het menselijk kapitaal met het oog op de kenniseconomie, zorg voor kinderen en verwanten).

## Selectiviteit en grenzen

Moet solidariteit zo veel mogelijk groepen omvatten ten behoeve van het draagvlak van de verzorgingsstaat, of moet solidariteit juist selectief zijn?

Universele regelingen, waar in beginsel iedereen onder valt kunnen in maatschappelijke zin een groot draagvlak hebben. Een goed voorbeeld is de AOW. Brede, universele regelingen kunnen ook doelmatig zijn. Grote collectiviteiten impliceren lage transactiekosten. Daar staat tegenover dat verplichte regelingen die zo veel mogelijk groepen omvatten ook kunnen leiden tot inkomensoverdrachten in ongewenste richtingen, zoals van lagere naar hogere inkomensgroepen (zie kopje 'Solidariteit: begrip en motieven'). Ook zullen universele regelingen doorgaans duurder zijn.

Naar mijn oordeel moet alleen voor brede regelingen worden gekozen waar dat doelmatig en rechtvaardig is. Soms kunnen de grenzen mijns inziens wel wat strakker worden getrokken. Zoals hiervoor betoogd is minder solidariteit nodig waar risico's meer beïnvloedbaar zijn. Datzelfde geldt voor de gevallen dat risico's goed gedragen kunnen worden.

Een voorbeeld betreft de al dan niet gewenste solidariteit van jongeren met ouderen die vervroegd uittreden. Een dergelijke solidariteit ligt in de rede in het geval van een werknemer in de bouw die 40 jaar een zwaar fysiek belastend beroep heeft uitgeoefend en echt niet meer mee kan, maar niet in het geval van een hoogleraar die nog goed mee kan, maar vervroegd wil uittreden omdat de collectieve regeling terzake financieel aantrekkelijk is. In het geval van vervroegd uittreden is naar mijn oordeel dus hooguit een selectieve op solidariteit gebaseerde regeling op zijn plaats.

Een ander voorbeeld betreft de aanvullende pensioenen. Ook na alle recente wijzigingen heeft het overgrote deel van de pensioenregelingen een 'defined benefit' (DB) karakter. Het aantal 'denifed contribution' (DC) of beschikbare-premiereregelingen neemt wel toe, maar is nog sterk in de minderheid. Bij beschikbare-premiereregelingen staat alleen de premie vast en is de pensioenuitkering afhankelijk van de beleggingsopbrengsten van de ingelegde premie. Vanwege het individuele karakter van dit systeem is de gevoeligheid voor vergrijzing gering. Een ander voordeel is de maximale keuzevrijheid. Groot nadeel van een DC-regeling is dat de risico's van tegenvallende beleggingsopbrengsten en van een stijgende inflatie volledig bij het individu liggen. Bij een DB-regeling kunnen deze risico's (mede) worden opgevangen door jonge cohorten premiebetalers. Bij DC-regelingen is er geen enkele solidariteit, tussen noch binnen generaties. Daar staat tegenover dat de solidariteit in DB-regelingen dikwijls impliceert dat inkomensoverdrachten van jonge laagbetaalde werknemers naar



oudere goed betaalden plaatsvinden. Een meer selectieve benadering zou kunnen zijn om het DB-systeem te hanteren tot een bepaalde inkomensgrens. Voor wat betreft het inkomen boven die grens zou een individueel DC-pensioen moeten worden opgebouwd. De risico's die daarmee gepaard gaan zijn beter te dragen voor de hoogste inkomensgroepen. En een begrenzing van het DB-stelsel zou het stelsel als geheel beter houdbaar maken. In politieke kringen is de optie naar voren gebracht om de aftrekbaarheid van de pensioenpremie (en daarmee de toepassing van de omkeerregel) te beperken tot anderhalf keer modaal. Dat zou ook betekenen dat boven die grens uitsluitend nog individuele pensioenen zouden worden opgebouwd. Bovenberg en Teulings (2004) hebben zich sterk tegen dit voorstel afgezet. Daarbij hanteren ze onder meer het argument dat dit plan het draagvlak voor de pensioenregelingen en de solidariteit van jongeren met ouderen erodeert. Maar de vraag is ook hier weer: wie moet met wie solidair zijn? Achten we het wenselijk dat jonge laag betaalde werknemers solidair zijn met ouderen die een hoog pensioen hebben en de risico's van tegenvallende beleggingsopbrengsten of inflatie best voor een deel zelf kunnen dragen?

Tenslotte moet worden opgemerkt dat selectiviteit ook bezwaarlijk kan zijn. Zo brengt selectiviteit gericht op de laagste inkomensgroepen het gevaar met zich mee dat de armoedevalproblematiek wordt vergroot. Dat geldt voor regelingen als de bijstand en de huursubsidie. Voorts zou selectiviteit in bepaalde gevallen inderdaad ten koste kunnen gaan van het draagvlak voor een bepaalde regeling. Te denken valt aan de situatie dat bepaalde groepen wel premie moeten betalen voor een sociale verzekering, maar daaraan geen rechten ontleen. Een dergelijke situatie werd door de SER gesignaleerd als gevolg van het eerdere kabinetsvoornemen om de kortdurende WW te schrappen en de referte-eisen voor de WW aan te scherpen. Dit plan zou er toe leiden dat jongeren/flexwerkers wel verplicht premie moeten betalen voor de WW, maar de facto geen recht op WW meer hebben (SER 2004a).

## Keuzevrijheid

Kan solidariteit gepaard gaan met een zekere mate van keuzevrijheid? Solidariteit versus keuzevrijheid is één van de fundamentele dilemma's van de sociale zekerheid: het één gaat in principe ten koste van het ander (Teulings, Van der Veen en Trommel 1997). Solidariteit vraagt verplichte verzekering en dat gaat ten koste van de keuzevrijheid voor wat betreft aard en omvang van de dekking. Bij meer keuzevrijheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van de dekking van bepaalde risico's, bestaat er gevaar voor averechtse selectie (adverse selection): vooral de 'slechte risico's' zullen kiezen voor een hogere dekking, terwijl de 'goede risico's' zullen kiezen voor een lage dekking en navenant lage premie. Dat ondergraaft binnen een collectief systeem de



(risico-)solidariteit. Socialezekerheidsregelingen kunnen als het ware gepositioneerd worden op een schaal van links maximale solidariteit en rechts maximale keuzevrijheid. Veel recente voorstellen voor modernisering van het sociale stelsel impliceren dat op deze schaal een stukje naar rechts wordt geschoven. Echter, natuurlijk nooit helemaal naar rechts. Deze roep om meer keuzevrijheid hangt vooral samen met de grotere heterogeniteit van de samenleving. Uniforme regelingen passen niet bij gevarieerde levenslopen en arbeidspatronen.

Bij meer keuzevrijheid past echter ook een grotere eigen verantwoordelijkheid. Men kan kiezen voor een hogere dekking van bepaalde risico's, maar dan is het eens te meer van belang om te bevorderen dat het gedrag wordt gericht op het verminderen van risico's, onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'. Het stelsel moet daartoe de juiste stimulansen bieden.

Hoe kunnen solidariteit enerzijds en keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid anderzijds het beste worden gecombineerd? Wellicht door een combinatie van verzekeren en sparen (Leijnse et al, 2002). De afgelopen tijd zijn er in de literatuur steeds meer pleidooien gehouden voor de introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid (Bovenberg en Sörensen, 2004). Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden voor de dekking van diverse inkomensderivingsrisico's worden de participatieprijken versterkt. Periodes van non-participatie leiden immers tot een afname van het spaartegoed en daarmee ook tot een afname van het toekomstig inkomen. Een ander voordeel van spaarsystemen is de grotere keuzevrijheid en flexibiliteit voor wat betreft de spreiding van het inkomen over de levensloop. Een belangrijk nadeel van spaarsystemen is dat de voordelen van verzekeren, te weten de risico-pooling, worden gemist. Ook is het lastig (maar niet onmogelijk) om in spaarsystemen solidariteit in te brengen.<sup>2</sup> Kort gezegd komt het er op neer dat de voor- en nadelen van sparen en verzekeren ongeveer spiegelbeeldig zijn. Dus waarschijnlijk is een combinatie van verzekeren en sparen optimaal als het gaat om (deels) beïnvloedbare risico's zoals werkloosheid, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en de zogeheten nieuwe sociale risico's. In de voorstellen van Leijnse et al gaat het dan om sparen in collectief verband met individuele aanspraken. In een driepijlermodel geredeneerd betreft het hier de tweede pijler, die bovenop een eerste pijler met een (basis-)verzekering komt.

*2 Zo kan het levensloopsparen aantrekkelijker worden gemaakt voor lagere inkomensgroepen door middel van de inzet van heffingskortingen: een vorm van inkomenssolidariteit.*





Uit het voorgaande blijkt al dat meer keuzevrijheid niet per se minder collectief betekent. Ook collectieve arrangementen kunnen keuzevrijheid bieden. Dat geldt nu al voor bijvoorbeeld flexibele pensioensystemen. De reden om collectieve arrangementen te organiseren voor meer individuele regelingen is doelmatigheid: lagere transactiekosten en eventueel de mogelijkheid om rendementsrisico's te delen.

### **Omvang van de solidariteit**

Moeten de gevolgen van een risico volledig worden opgevangen of is een eigen risico gewenst om door middel van kostenconfrontatie moral hazard te verminderen?

Breed wordt erkend dat een zekere mate van kostenconfrontatie in de vorm van een eigen risico invloed heeft op het gebruik van bepaalde regelingen. Ook hier ligt vanzelfsprekend een relatie met de mate waarin risico's cq het gebruik van de desbetreffende regelingen beïnvloedbaar zijn.

In de meeste socialezekerheidsregelingen is de solidariteit al minder dan maximaal, doordat de gevolgen van een risico niet volledig worden opgevangen. Een uitzondering vormt de loondoorbetaling bij ziekte. De wettelijke loondoorbetaling is 70% van het loon, maar in het eerste ziektejaar wordt dit voor het overgrote deel van de werknemers bovenwettelijk aangevuld tot 100%. Ook een eigen risico voor de werknemer in de vorm van wachtdagen vormt een uitzondering. De kostenconfrontatie bij ziekteverzuim is nagenoeg volledig bij werkgevers terecht gekomen. In het kader van het in oktober 2004 gesloten Sociaal Akkoord is echter in de Stichting van de Arbeid afgesproken om de loondoorbetaling in de twee ziektejaren te beperken tot 170% samen. Deze afspraak biedt op zichzelf genomen de ruimte om in het eerste ziektejaar de loondoorbetaling terug te brengen tot onder de 100%.

Ook de ZFW kende tot voor kort geen verplicht eigen risico en dus een volledige dekking van de ziektekosten, althans voor zover die binnen het verzekerd pakket vallen. Per 1 januari 2005 is hier de noclaimregeling ingevoerd. Bij geen of weinig gebruik van de verzekering wordt een deel van de premie teruggestort (in 2005 maximaal 255 euro). Dit is een variant op het eigen risico die een vergelijkbare kostenconfrontatie biedt.

Een zekere mate van kostenconfrontatie in de sociale zekerheid is van belang om het gebruik te beheersen. In principe zou de kostenconfrontatie groter moeten zijn naarmate het gebruik meer beïnvloedbaar is. Dat betekent echter niet noodzakelijkerwijs een lagere uitkering. Dat hangt van de verantwoordelijkheidsverdeling af. In het hierboven in onderdeel 4 geschetste model van een combinatie van verzekeren en sparen gaat het niet zozeer om de totale bescherming als wel om de samenstelling daarvan. De combinatie van een (basis-)verzekering en het gebruik van individuele spaartegoeden kan in beginsel leiden tot eenzelfde niveau van bescherming als in het



huidige stelsel, maar wel met een sterkere kostenconfrontatie. Het gebruik van het individuele spaartegoed is immers goed zichtbaar en versterkt de prikkel om te werken en aldus de schadelast te beperken.

### **Intergenerationele solidariteit**

De solidariteit tussen generaties wordt van groter belang bij demografische verschuivingen, zoals de vergrijzing. Bepaalde leeftijdsgroepen profiteren relatief sterk van socialezekerheidsregelingen, terwijl andere groepen juist relatief veel bijdragen. Het profijt van veel regelingen neemt – vanzelfsprekend – sterk toe met de leeftijd. De inkomensoverdrachten van jong naar oud zijn gebaseerd op intergenerationale solidariteit. Maar deze inkomensoverdrachten vormen slechts een momentopname. Interessant is wat het netto profijt van individuen en generaties over het leven gemeten is. Als gevolg van de vergrijzing kunnen daar verschuivingen in optreden. Met behulp van zogeheten generatierekeningen kan het netto profijt van socialezekerheidsregelingen van elke generatie over hun resterende levensperiode worden berekend. Daarmee kunnen vragen worden beantwoord als: welke last leggen de huidige overheidsregelingen op toekomstige generaties? Welke aanpassingen zijn nodig om toekomstige generaties niet met zwaardere netto lasten op te zadelen dan de huidige generaties? Deze uit de Verenigde Staten overgewaaide techniek wordt thans ook door het CPB gehanteerd. Uit het rapport *Ageing in the Netherlands* (Van Ewijk et al, 2000) blijkt dat, als gevolg van de vergrijzing, de huidige jongeren en de toekomstige generaties bij ongewijzigde regelingen inderdaad aanzienlijke netto lasten zullen betalen. De huidige 65-plussers kunnen een fors netto profijt verwachten. Dit zou de intergenerationale solidariteit onder druk kunnen zetten.

Dit algemene beeld is inmiddels genoegzaam bekend. In het recente heftige debat over de vervroegde uitredingsregelingen bleek echter dat er nog veel verwarring bestond over wat voor effecten de diverse regelingen nu precies hebben voor jongere en oudere generaties. Kortom, de vraag wie solidair moet zijn met wie en in welke mate. Het is dus van belang om regelingen meer systematisch op hun intergenerationale aspecten te analyseren en het maken van generatierekeningen voort te zetten.

Voor wat betreft de in omvang groeiende groep ouderen is ook de intragenerationele solidariteit belangrijk. Het gaat namelijk om een zeer heterogene groep. De verschillen tussen ouderen voor wat betreft onder meer gezondheid en inkomen, zijn groot en nemen naar verwachting toe. Voor wat betreft de inkomensontwikkeling is het beeld op basis van verschillende onderzoeken dat gemiddeld genomen het inkomen van ouderen de komende tijd (flink) toeneemt, vooral als gevolg van het feit dat veel meer mensen dan in het verleden een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. De verwachting is echter dat de verschillen in inkomen binnen de groep 65-plussers



ook zullen toenemen en zelfs meer zullen toenemen dan voor de rest van de bevolking (SCP, 2004). Zo zal ongeveer 20% van de ouderen alleen een AOW-uitkering en eventueel een laag aanvullend pensioen hebben. Verder neemt de groep met een onvolledige AOW-opbouw in omvang toe.<sup>3</sup>

Dit roept de vraag op of meer kapitaalkrachtige ouderen ook wat meer kunnen gaan bijdragen aan de duurder wordende voorzieningen voor ouderen. Zo pleitte de SER (2004b) recentelijk voor een geleidelijk verdergaande fiscalisering van de AOW.<sup>4</sup> Ouderen, die thans geen AOW-premie betalen, gaan dan via hun bijdrage aan de algemene middelen wel meebetalen aan de AOW. Dat treft niet degenen met uitsluitend AOW, maar wel degenen met een (substantieel) aanvullend inkomen. Fiscalisering vergroot zowel de intragenerationele solidariteit (de AOW wordt voor een deel door de ouderen zelf gefinancierd) als de intergenerationele solidariteit (de bijdragen van ouderen ontlasten de jongeren en de komende generaties enigszins). Aldus wordt volgens de SER een bijdrage geleverd aan een meer evenwichtige welvaartsontwikkeling tussen en binnen generaties. Daarbij kan er op worden gewezen dat volgens een studie van het Ministerie van SZW geleidelijke fiscalisering van de AOW weliswaar een partieel koopkrachtverlies voor ouderen oplevert, maar dat ondanks dat het gemiddelde inkomen van 65-plussers naar verwachting tot 2020 nog steeds meer zou toenemen dan het gemiddeld inkomen van 65-minners (Thio, 2002: 15, 25-26).

### Grenzen aan solidariteit door internationalisering

Wordt solidariteit bedreigd door internationalisering? Is er, met andere woorden, sprake van een 'social race to the bottom'? En rechtvaardigt dat ingrepen, bijvoorbeeld in de vorm van minimumeisen ten aanzien van uitkeringsniveaus in EU-verband?

Theoretisch bezien kan internationalisering de sociale zekerheid op verschillende wijzen schaden. In de eerste plaats zou toenemende concurrentie er toe kunnen leiden dat landen hun kostenniveaus en dus ook sociale lasten steeds verder proberen te verlagen. Aldus zijn er steeds minder middelen beschikbaar voor sociale bescherming. In de tweede plaats kan internationalisering leiden tot toenemende migratiestromen. Daarbij kan zogeheten adverse selectie optreden: landen met een relatief hoog beschermingsniveau zouden individuen met hoge risico's kunnen aantrekken. Daardoor komen de stelsels van deze landen onder druk te staan.

---

<sup>3</sup> In 2009 zal 18% van de ouderen een onvolledige AOW-uitkering hebben, waarbij het gemiddelde kortingspercentage 51% is; zie Ministerie van SZW (2004: 127).

<sup>4</sup> Ook thans is vanwege het van toepassing zijnde maximum voor de AOW-premie al sprake van een beperkte fiscalisering.



Er zijn echter in de praktijk geen heel duidelijke tekenen van bedreigingen van de stelsels van sociale zekerheid door internationalisering. Zo kennen open economieën gemiddeld genomen hogere beschermingsniveaus. Daar zijn ook wel verklaringen voor te geven (Goudswaard en Van Riel, 2004). Zo zijn open economieën doorgaans welvarender en kunnen zich daardoor een hoger niveau van sociale uitgaven permitteren. Ook kan de preferentie voor sociale zekerheid hoger zijn in landen die sterker de druk van de internationale concurrentie voelen. Ten slotte kan sociale zekerheid ook een positief effect hebben op de concurrentiekracht, doordat het nemen van risico's wordt gestimuleerd.

Voor wat betreft de Europese integratie kan worden geconstateerd dat binnen de EU de afgelopen decennia zelfs een convergentie heeft plaatsgevonden naar hogere beschermingsniveaus. De gemiddelde sociale uitgaven als percentage van het bbp zijn toegenomen en de spreiding rond dat gemiddelde is kleiner geworden. Datzelfde beeld wordt verkregen bij vergelijking van de ontwikkeling van de relatieve uitkeringshoogtes: de vervangingsratio's (Cornelisse en Goudswaard, 2002). De Europese economische integratie heeft dus niet geleid tot een druk op de beschermingsniveaus. Integendeel, lidstaten die een inhaalslag hebben geleverd voor wat betreft hun economische ontwikkeling hebben ook hun sociale stelsels verbeterd. Gedwongen harmonisatie van sociale zekerheid is vanuit dit perspectief gezien dus niet nodig en ook niet gewenst. Zo zouden bijvoorbeeld dwingende Europese normen ten aanzien van de uitkeringshoogte, zoals door sommigen bepleit is, een versturende werking kunnen hebben op de arbeidsmarkt in de nieuwe EU-lidstaten en aldus de economische convergentie van die lidstaten kunnen belemmeren.

Toenemende migratiestromen kunnen wel een bedreiging vormen voor nationale stelsels, hoewel dat – ook binnen de vergrote EU – op korte termijn niet zo waarschijnlijk is, vanwege culturele verschillen en hoge mobiliteitskosten. Bovendien hebben migranten zonder werk binnen de EU maar zeer beperkte sociale rechten. Maar het is niet ondenkbaar dat deze rechten langzamerhand worden uitgebreid. Bovendien zouden volgens velen ook werkende immigranten uit de nieuwe EU-landen te veel druk kunnen leggen op de stelsels van de oude lidstaten. In dat verband wordt er bijvoorbeeld door Sinn en Ochel (2003) voor gepleit om intra-EU migranten slechts vertraagd volledige toegang te bieden tot socialezekerheidsregelingen van het vestigingsland. Concreet zou volgens hen bijvoorbeeld door geïmmigreerde werknemers wel een beroep kunnen worden gedaan op sociale verzekeringen, waar men premie voor betaalt, maar niet meteen op sociale voorzieningen die uit de algemene middelen worden gefinancierd. Gesteld kan worden dat lidstaten die een dergelijke benadering hanteren (en daarvan zijn er diverse) als het ware kiezen voor handhaving van de solidariteit tussen de insiders (de ingezetenen) ten koste van



de solidariteit met de outsiders (de migranten).

Ook dit voorbeeld geeft aan dat het aanvoeren van solidariteit als algemeen motief voor bepaalde regelingen of voor een bepaald beleid niet volstaat. Er moet ook worden aangegeven wie dan solidair (moeten) zijn met wie en waarom.

## Conclusies

Bij solidariteit vinden (inkomens)overdrachten plaats van de ene naar de andere groep, die op de zekerheid van het bestaan zijn gericht. Solidariteit kan gebaseerd zijn op altruïsme of op eigenbelang. Bij sociale verzekeringen is er sprake van risicosolidariteit en/of inkomenssolidariteit. Het aanvoeren van solidariteit als algemeen motief voor bepaalde regelingen volstaat niet. Er moet ook worden aangegeven wie dan solidair (moeten) zijn met wie en waarom.

Solidariteit is belangrijker naarmate risico's minder beïnvloedbaar zijn. Wanneer risico's mede het gevolg zijn van eigen keuzes is een grotere eigen verantwoordelijkheid op zijn plaats. Maar ook bij de doorgaans sterk beïnvloedbare nieuwe sociale risico's, zoals combinaties van arbeid en zorg, kunnen er redenen zijn voor een zekere mate van solidariteit.

Solidariteit moet universeel zijn voor zover dat doelmatig of rechtvaardig is. In veel gevallen, met name wanneer risico's goed beïnvloedbaar of goed te dragen zijn, is er echter reden voor meer selectiviteit. Nadeel van selectiviteit gericht op de laagste inkomensgroepen is de armoedevalproblematiek.

Solidariteit versus keuzevrijheid is één van de dilemma's van de sociale zekerheid.

Veel voorstellen voor stelselwijziging impliceren een grotere keuzevrijheid, in verband met de toenemende heterogeniteit van de samenleving. Solidariteit en keuzevrijheid kunnen goed gecombineerd worden in een gemengd stelsel, dat gebaseerd is op een combinatie van verzekeren en sparen.

Doorgaans is de solidariteit minder dan maximaal. Een zekere mate van eigen risico en dus kostenconfrontatie is van belang om het gebruik van de socialezekerheidsregelingen te beheersen. Daarbij speelt de verantwoordelijkheidsverdeling ook een belangrijke rol.

De intergenerationele solidariteit kan onder druk komen te staan als gevolg van de vergrijzing. Maar ook de solidariteit binnen de heterogener wordende groep ouderen is van belang. Een evenwichtige verdeling van de stijgende vergrijzingslasten door middel van fiscalisering van de AOW draagt zowel bij aan de intergenerationele als aan de intragenerationele solidariteit.

Er zijn geen duidelijke tekenen van bedreigingen van de stelsels van sociale zekerheid door internationalisering. Binnen de EU heeft zelfs een convergentie plaatsgevonden naar hogere beschermingsniveaus. Toenemende migratiestromen zouden wel een bedreiging kunnen gaan vormen. Afscherming van de nationale stelsels voor immi-



granten impliceert een keuze voor handhaving van de solidariteit tussen de insiders ten koste van solidariteit met de outsiders.

### Literatuur

Bovenberg, A.L. and P.B. Sørensen (2004), 'Improving the Equity-Efficiency Trade-off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance', *International Tax and Public Finance*, 11 (4): 507-529.

Bovenberg, L. en C. Teulings (2004), 'Bedenkelijke pensioenplannen', *Het Financieele Dagblad*, 30-9-2004.

Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid; de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cornelisse, P.A. and K.P. Goudswaard (2002), 'On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union', *International Social Security Review*, 55 (3): 3-17.

Ewijk, C. van et al. (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Goudswaard, K. and B. van Riel (2004), 'Social protection in Europe: do we need more co-ordination?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken/Dutch Journal of Labour Studies*, 20 (4): 236-248.

Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.-P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2004), *Begroting 2005*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge (MA): Harvard University Press.

Schokkaert, E. en F. Spinnewyn (1995), 'Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten', in: M. Despotin en M. Jager (red.), *De sociale zekerheid verzekerd?*, Brussel: Vubpress, 223-268.

SCP (2004), *Unequal Welfare States; distributive consequences of population ageing in six European Countries*, The Hague: Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.



SER (2004a), *Advies Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*, SER-Advies 04/11, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2004b), *Van alle leeftijden; ontwerpadvies over een toekomstgericht ouderenbeleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sinn, H.-W. and W. Ochel (2003), 'Social Union, Convergence and Migration', *Journal of Common Market Studies*, 41 (5): 869-896.

Teulings, C., R. van der Veen en W. Trommel (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid*, Den Haag: VUGA.

Thio, V. (2002), *De inkomenspositie van ouderen; toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.







**De 'andere' verzorgingsstaat**  
***Naar een sociale investeringsagenda***

*Anton Hemerijck*



## Het trilemma van de semi-soevereine verzorgingsstaat

Eén van de grootste opgaven waarvoor de lidstaten van de Europese Unie aan het begin van de 21ste eeuw staan, is de hervorming van de verzorgingsstaat. De problemen waarmee de verzorgingsstaat te kampen heeft zijn het gevolg van het samenspel van drie factoren.

*Van buitenaf* wordt de verzorgingsstaat zoals we die kennen geconfronteerd met de verheviging van de internationale concurrentie. *Van binnenuit* passen veranderingen in arbeidsmarktpatronen, gezinsleven en samenlevingsvormen, en de demografische opbouw in de samenleving niet meer bij het type sociaal beleid dat in de tweede helft van 20ste eeuw tot volle wasdom is gekomen. In de derde plaats kampt de verzorgingsstaat met een enorme fiscale en budgettaire last (eigenlijk al sinds het begin van de jaren tachtig) als gevolg van eerder aangegane verplichtingen in de sfeer van collectief gefinancierde inkomensoverdrachten.

Deze *erfenis uit het verleden* toen de verzorgingsstaat was geënt op naoorlogse demografische verhoudingen, industriële productie en de toen geldende arbeidspatronen en gezinsverhoudingen, drukt als niet aflatende financiële last op de begroting. In het licht van de vergrijzing zal deze financiële druk op de verzorgingsstaat in de nabije toekomst alleen nog maar toenemen. Kortom, de verzorgingsstaat ziet zich gesteld voor een postindustriële trilemma: extern zijn de economische grenzen van de nationale verzorgingsstaat verzwakt; intern is sprake van nieuwe sociale risico's die vragen om 'nieuw' beleid; en historisch is sprake van overbelasting vanwege vigerende collectieve verplichtingen.

Het trilemma van de hedendaagse verzorgingsstaat is niet alleen een nationaal probleem, maar bij uitstek een Europese uitdaging. De Europese verzorgingsstaat bereikte zijn volle wasdom in de periode na de wederopbouw, toen nationale beleidsmakers hun economische grenzen nog volledig onder controle hadden. Dit is niet langer het geval. Met de verdere verdieping van de Europese economische integratie in de afgelopen decennia zijn het reguleringsvermogen en de herverdelingscapaciteiten van de nationale verzorgingsstaten onder druk komen te staan.

De Europese verzorgingsstaat is *semi-soverein* geworden. In een Europa met geïntegreerde markten is een gezonde arbeidsmarkt en deugdelijke sociale bescherming niet meer een zaak van alleen nationale overheden; grensoverschrijdende belangen vergen onderlinge beleidscoördinatie op nationaal zeer gevoelige terreinen als het arbeidsmarktbeleid, en beleid ten aanzien van de sociale zekerheid, pensioenen, en armoedebestrijding. De intensivering van economische internationalisering en de verregaande Europeanisering van macro-economisch beleid (interne markt en EMU) hebben de grenzen verlegd waarbinnen binnenlandse coördinatie mogelijk is en stellen nieuwe eisen aan slagvaardig beleid. Bovendien vragen processen van sociale dif-



ferentiatie, de veranderde samenstelling van de arbeidsmarkt, waaronder de massale toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt, de nieuwe sociale risico's in de kenniseconomie, en de snelle vergrijzing van de bevolking, om effectief maatwerk op micro-niveau (Van der Meer et al., 2003).

Deze ontwikkeling confronteert beleidsmakers met een netelig vraagstuk: hoe kan Europa's normatieve ambitie van sociale rechtvaardigheid in lijn worden gebracht met het streven, geformuleerd tijdens de Raad van Lissabon in 2000, om in 2010 "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden met hogere en betere werkgelegenheid en meer sociale cohesie" (Europese Raad, 22 en 23 maart 2000)? Budgettaire druk heeft, sinds het begin van de jaren tachtig, weliswaar bijgedragen aan een cumulatie aan hervormingen en reorganisaties gericht op de afslanking van de bestaande structuren. Hierdoor worden echter noodzakelijke investeringen in een 'andere' en 'nieuwe' verzorgingsstaat, die sociaal beleid op een meer robuuste leest schoeien, in de kiem gesmoord.

De tragiek van beleid is wel dat pijnlijke maatregelen niet worden genomen in 'goede tijden' maar pas als de nood aan de man is. De politieke verleiding is dan groot om te scoren op versobering en afslanking in de hoop dat met minder sociaal beleid de economie meer turbulentiebestendig wordt gemaakt. Dit is een illusie om twee redenen. Hervormingen bestaan uit hard bevochten veranderingen en dat gaat niet vanzelf. Ingrijpen in de sociale zekerheid brengt grote politieke risico's met zich mee: denk aan de open zenuw van de WAO en de recente conflicthaard van het prepensioen. In de tweede plaats is juist nieuw beleid nodig in de sfeer van de kinderopvang, het onderwijs, activering, gezondheidszorg, om een maximale arbeidsparticipatie te bevorderen en zo de houdbaarheid van de pensioenen op termijn te waarborgen.

Internationale concurrentie, de vergrijzing en ontgroening van de bevolking, de instabiliteit van arbeidsmarkten en gezinnen, en de groeiende kosten van de gezondheidszorg, maken hervormingen onontkoombaar. De discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat aan het begin van de 21ste eeuw moet echter niet worden gevoerd aan de hand van onvruchtbare ideologische metaforen als 'permanente crisis', 'institutionele inertie' en 'onhoudbaarheid'; een discours dat in het huidige tijdsbestek iets van heropleving meemaakt. Mijn bijdrage staat in het teken van de 'hervormingsontvankelijkheid' van de verzorgingsstaat. Ik vat verzorgingsstaat breed op als al het beleid dat van invloed is op de levenskansen van burgers; dat houdt niet op bij de sociale zekerheid, maar omvat macro-economisch beleid, loonbeleid en arbeidsverhoudingen, arbeidsmarktbeleid en regulering, tot en met de maatschappelijke dienstverlening (kinderopvang, onderwijs, medische zorg, en volkshuisvesting). Het betoog is als volgt opgebouwd. Om te beginnen kijk ik terug op een aantal ingrijpende beleidsveranderingen die hebben plaatsgevonden sinds het midden van

---



jaren zeventig. Vervolgens analyseer ik het trilemma van economische internationalisering, maatschappelijke differentiatie, in een periode van structurele soberheid. Uit deze diagnose volgt een nieuwe sociale agenda voor een 'andere' verzorgingsstaat. De uitdaging is om de grote maatschappelijke steun voor de verzorgingsstaat te mobiliseren in de richting van een fundamentele herijking van die verzorgingsstaat. Tot slot volgt een *normatieve* duiding van de herijkingopgave waarvoor de semi-soeverein verzorgingsstaat staat aan het begin van de 21ste eeuw.

Het belangrijke vraagstuk van de bijdrage die de Europese Unie kan leveren aan hervormingsprocessen in zeer verschillende nationale systemen blijft hier buiten beschouwing (zie daarvoor o.a. WRR, 2003; Hemerijck, 2002).

### Hervorming is moeilijk, maar niet onmogelijk

Tot de successen van de nationale verzorgingsstaat – een schepping van de tweede helft van de twintigste eeuw – behoren een hoge levensstandaard, universele voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en een recht op inkomen in geval van ouderdom, ziekte, invaliditeit, werkloosheid, en armoede. Ontegengesteld heeft de naoorlogse verzorgingsstaat ook een grote bijdrage geleverd aan de economische welvaart, sociale cohesie, democratische legitimiteit in West-Europa. Het laatste kwartaal van de 20ste eeuw is wel getypeerd als de 'nadagen van de verzorgingsstaat'. Sinds de oliecrisis van 1973-74 staat het academische debat en de politieke discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat in het teken van 'crisis', 'stagnatie', 'overvraging', 'onhoudbaarheid', 'onbeheersbaarheid', 'onbestuurbaarheid', 'onbetaalbaarheid' en 'onbedoelde effecten'. In de jaren tachtig werden de 'overlevingskansen' van de verzorgingsstaat door veel commentatoren laag ingeschat vanwege de voortdurend hoge werkloosheid en andere vormen van inactiviteit. Allengs werden de ongunstige incentive-structuur van het stelsel van sociale zekerheid en de geringe flexibiliteit van de arbeidsmarkt ontdekt als belangrijke obstakels op weg naar een herstel van volledige werkgelegenheid in een periode van economische internationalisering.

Toch overleefde de verzorgingsstaat de recessiegevoelige jaren zeventig en tachtig. De verklaring voor het voortbestaan van de verzorgingsstaat in haar nadagen werd vervolgens gezocht in 'hardnekkigheid' van instituties en politieke inertie. Bestaande voorzieningen en arrangementen in de sociale zekerheid en andere onderdelen van het zorgbestel schenen niet ontvankelijk voor 'noodzakelijke' en 'ingrijpende' hervormingen. Er ontstond een beeld van onbeweeglijkheid en onaantastbaarheid van de verzorgingsstaat. Volgens Gøsta Esping-Andersen, een van de meest vooraanstaande onderzoekers in de vergelijkende studie van sociaal beleid, is de verzorgingsstaat 'het taaieste bestanddeel van de naoorlogse politieke economie' (Esping-Andersen 1990).



Aan het begin van de 21ste eeuw is het beeld van institutionele onbeweeglijkheid en politieke inertie dat uit de recente literatuur naar voren komt toe aan revisie. Veel Europese verzorgingsstaten hebben in het afgelopen decennium – met wisselend succes – maatregelen genomen om processen van industriële herstructurering te begeleiden, en nieuw beleid ontwikkeld en aanpassingen doorgevoerd in stelsels van sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en regulering om in te spelen op veranderende samenlevingsvormen en arbeidsmarktpatronen (Scharpf/Schmidt, 2000; Esping-Andersen, 1996; 1999; Hemerijck, 2002).

In de afgelopen kwart eeuw heeft het sociaal economisch beleid een metamorfose ondergaan waarbij de functies van verschillende beleidsonderdelen die invloed hebben op de 'levenskansen' van burgers ingrijpend zijn veranderd. Als we de verzorgingsstaat ruimer interpreteren dan het loutere complex van sociale zekerheid, kunnen we haar metamorfose tussen 1975 en het begin van de 21ste eeuw aan de hand van een aantal nauw samenhangende verschuivingen op het gebied van macro-economisch beleid, de loonpolitiek, de arbeidsverhoudingen, het fiscale beleid, het arbeidsmarktbeleid, en de sociale zekerheid kenschetsen (zie Hemerijck/Schludi 2000):

- *Macro-economisch beleid*

Tot en met de jaren zeventig was het macro-economisch beleid geschoeid op Keynesiaanse leest en gericht op volledige werkgelegenheid. Na de periode van stagflatie, de combinatie van hoge inflatie en oplopende werkloosheid, maakte de Keynesiaanse gemengde economische orde plaats voor een stringenter macro-economisch beleidskader, gericht op economische stabiliteit en harde munten. Hiermee verschoof de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid naar aanpalende beleidsdomeinen, met ingrijpende consequenties voor de inkomenspolitiek.

- *Loonpolitiek*

In de sfeer van de loonpolitiek vond sinds het begin van jaren tachtig een heroriëntatie plaats in de richting van marktconforme loonmatiging ten koste van een solidaristische loonpolitiek met behulp van allerlei indexeringsmechanismen. Nederland heeft als eerste, na de diepe crisis van 1982, een bij een harde munten passend beleid van loonmatiging gevoerd om zijn concurrentiepositie te verbeteren.

- *Fiscaal beleid*

Door de grotere concurrentie op het gebied van de belastingen, waaruit sociale voorzieningen voor een belangrijk deel worden gefinancierd, voltrok zich ook een transformatie in de belastingpolitiek, van een enge gerichtheid op verticale herverdeling tussen rijk en arm naar een regime met generiek lagere tarieven en een



breedere basis voor de financiering van publieke goederen. Het Nederlandse belastingplan voor de 21ste eeuw is een schoolvoorbeeld van deze – convergerende – trend in de Europese Unie. Achteraf is er kritiek op de omvang en de timing van de belastingoperatie. Met een stevige economische wind in de rug, werd onder Paars een te procyclisch beleid gevoerd, met als gevolg een overspannen arbeidsmarkt. Het kabinet Balkenende ging vervolgens – ook weer te procyclisch – vol op de rem staan.

- *Arbeidsverhoudingen*

In het afgelopen decennium heeft het proces van Europese integratie, met name de totstandkoming van de op inflatiebestrijding gerichte EMU, een belangrijke impuls geleverd aan de revitalisering van sociale pacten in verschillende landen van de Unie. De nieuwe generatie van *sociale pacten* in de EU richt zich, geheel in de geest van Wassenaar, ook elders in Europa, op en het versterken van de nationale concurrentiekracht (door een macro- en micro-economische verantwoorde loonontwikkeling) en het bevorderen van sociale cohesie (door middel van vaak pijnlijke maar niet per se onrechtvaardige aanpassingen in de sociale zekerheid, pensioenen en arbeidsmarktregulering).

- *Arbeidsmarktbeleid*

De afkalving van macro-economisch beleid als werkgelegenheidsinstrument en de toegenomen beperkingen voor inkomensherverdeling in de arbeidsverhoudingen en EMU-restricties op het gebied van fiscaal beleid, hebben het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid niet onberoerd gelaten. Dit heeft in het arbeidsmarktbeleid geleid tot een heroriëntatie van werkloosheidsbestrijding (dat onder andere was gebaseerd op afvloeiing van minder productieve werknemers) naar een actiever beleid gericht op participatiebevordering (vooral van vrouwen). Naarmate meer mensen participeren in de arbeidsmarkt, leveren zij een grotere bijdrage aan het betaalbaar houden van een adequaat niveau van sociale bescherming. Met de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen – vooral in deeltijdwerk – werd het beleid ten aanzien van de arbeidstijden, zorg- en ouderschapsverlof gemoderniseerd.

- *Sociale Zekerheid*

Binnen de sfeer van de sociale zekerheid, in het verlengde van verandering in het arbeidsmarktbeleid, observeren we een verschuiving van een passief beleid gericht op inkomensherverdeling naar een beleid gericht op de activering en reïntegratie van kwetsbare groepen. Daartoe zijn in eerste instantie de uitkeringen verlaagd, is de toegang tot de sociale zekerheid selectiever geworden en hebben rechten in



toenemende mate een voorwaardelijk karakter gekregen met wederkerige plichten tussen burgers en de overheid.

Het economisch herstel en de herontdekking van een banen-intensief groeipad in Nederland heeft in belangrijke mate de politieke voorwaarden geschapen voor de hervorming van de sociale zekerheid. Zonder de nieuwe banen zou de oppositie tegen de WAO-plannen van het laatste kabinet Lubbers ongetwijfeld nog veel groter zijn geweest. In programmatisch opzicht lag de nadruk op beïnvloeding van het gedrag van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden. De politiek-institutionele aandacht ging uit naar de hervorming van de uitvoeringsorganisatie. Meer recent verschuift de aandacht in het sociale zekerheidsbeleid naar het vraagstuk van de houdbaarheid van de pensioenen.

Kortom, gedurende de afgelopen twee decennia zijn hervormingen in de verzorgingsstaat stand beleid geworden, zelfs in die mate dat eerder sprake is van permanente herstructurering dan van inertie. Ook elders in Europa hebben opeenvolgende recessies, processen van vergrijzing en voortschrijdende economische eenwording belangrijke impulsen gegeven aan aanpassingen in nationaal sociaal-economisch beleid. In alle landen van de Europese Unie is er gesneden in sociale zekerheid, heeft het arbeidsmarktbeleid een metamorfose ondergaan in de richting van activering, en zijn er belangrijke bestuurlijke veranderingen doorgevoerd. Vooralsnog is het doemscenario van afbraak na stilstand niet uitgekomen. Dat mag echter geen reden zijn voor zelfgenoegzaamheid; de uitdagingen waar de Europese verzorgingsstaat anno 2005 voor staat liegen er niet om.

### **De grenzen van de groei van de Europese verzorgingsstaat**

In de wetenschappelijke literatuur worden inhoudelijke en institutionele veranderingen in het beleid veelal in verband gebracht met de verheviging van de internationale concurrentie en de voortschrijdende Europese economische eenwording in het recente verleden. Ook worden deze in verband gebracht met differentiatie in arbeidsmarktpatronen, technologische innovatie, veranderingen in gezinsleven en samenlevingsvormen. Het is van belang om stil te staan bij deze beide vormen van externe en interne druk op de Europese verzorgingsstaat, die ook wel geduid wordt in termen van een pijnlijke spagaat tussen internationalisering en postindustrialisering (van der Meer et al, 2003). Hiernaast kampt de verzorgingsstaat met bijna permanente fiscale en budgettaire druk, als gevolg van *de erfenis uit het verleden*, betrekking hebbende op bestaande verplichtingen in de sfeer van inkomensoverdrachten, ontworpen op basis van de naoorlogse demografische verhoudingen en de toen algemeen geldende arbeidsverhoudingen en gezinssamenstelling.



### *De externe druk van economische internationalisering*

Veel auteurs zijn van mening dat met name het ras voortschrijdende proces van economische internationalisering – de toename van grensoverstijgende concurrentie op de markten van geld, goederen en diensten – de beleidsruimte van nationale overheden en sociale partners voor arbeidsmarktbeleid aanzienlijk heeft beperkt. Met de liberalisering van kapitaalmarkten in de tweede helft van de jaren tachtig heeft het regime van 'ingebed liberalisme' plaats gemaakt voor de integratie van internationale product- en kapitaalmarkten, waarmee de kapitalistische economieën zich aan nationale controle hebben ontworsteld.

Scharpf benadrukt dat vooral ook het proces van Europese integratie de ruimte voor wettelijk toelaatbare en economisch haalbare beleidskeuzen op het gebied van nationaal sociaal beleid heeft ingeperkt (Scharpf, 1999). Met de totstandkoming van de Interne Markt zijn nationale economische grenzen goeddeels verdwenen en de introductie van de Europese Monetaire Unie heeft het instrumentarium van nationale wisselkoers- en renteaanpassing uit handen genomen. Op grond van het Stabiliteits- en Groeipact, tenslotte, wordt nationaal fiscaal beleid aan banden gelegd. Volgens Scharpf bestaat er een reëel gevaar dat de lidstaten terechtkomen in een vicieuze cirkel van deflatoire strategieën van beleidsconcurrentie, *beggar thy neighbour* vormen van 'sociale dumping' om uiteindelijk collectief de bodem van de schatkist te bereiken.

Een drietal kantekeningen kunnen bij deze argumentatie worden geplaatst. In de eerste plaats brengt de Europeanisering van monetair beleid transactiekostenverlagende macro-economische stabiliteit in de eenheidmarkt met zich mee. In de tweede plaats is er relatief weinig empirisch bewijs voor de stelling dat de eenheidsmarkt en de monetaire unie leiden tot verhevigde belastingsconcurrentie, loondevaluatie, sociale dumping, en sociale zekerheidstoerisme. In een omgeving van vrij kapitaalverkeer zijn harde munten, lage inflatie, en budgettaire discipline noodzakelijke achtergrondvoorwaarden voor een stabiele economie.

Daarmee is, in de derde plaats, niet gezegd dat het kader van EMU en Stabiliteitspact ook een optimaal groeibevorderend macro-economisch regime is. Er zitten wel degelijk twee (hopelijk tijdelijke) weeffouten in de architectuur van de EMU die juist onder een minder gunstig economisch getij zichtbaar worden. De Europese Monetaire Unie en het Stabiliteitspact zijn tot stand gekomen in een situatie van sterke economische groei in de Europese lidstaten gedurende de jaren '90. Binnen het kader van het Groei- en Stabiliteitspact is toen gekozen voor een zeer beperkte bandbreedte voor nationaal fiscaal beleid van 3 procent voor het overheidstekort. Hiernaast richt de Europese Centrale Bank (ECB) zijn rentebeleid op de Europese gemiddelden in de conjunctuurontwikkeling. Dit brengt wel degelijk 'spillover'-problemen met zich mee voor landen die afwijken van Europese gemiddelden in groei en inflatie.





Het belangrijkste probleem is natuurlijk dat de EMU en het Stabiliteitspact geen recht doen aan de verschillen in de economische omstandigheden van de lidstaten. Hoewel fiscale discipline het belang van alle lidstaten dient, hangt houdbaarheid van de overheidsfinanciën vooral af van de economische groei. De les die kan worden getrokken uit het recente macro-economische tumult in de EU is dat een nieuw regime in goede tijden de lidstaten moet aansporen tot sparen om een financiële buffer op te bouwen voor slechtere perioden, en dat de tekortregels meer moeten worden afgestemd op specifieke omstandigheden van de lidstaten, zoals de hoogte van de overheidsschuld. Het is tekenend dat de meeste landen die het goed deden in de jaren negentig, zoals Ierland, Nederland, Portugal en Finland met inflatieproblemen te kampen hebben gekregen, terwijl het lage rentebeleid van de ECB nog steeds te weinig deed en te laat kwam om de Duitse economie – de motor van de Europese economie – en de Nederlandse economie aan het begin van de 21ste eeuw uit het slop te halen. In Duitsland, Frankrijk en Italië worden de afspraken waaraan de lidstaten zich verbonden in het Stabiliteitspact nu minder stringent nageleefd dan medio jaren negentig was afgesproken.

Begrijpelijkerwijs (en tot op zekere hoogte zelfs verstandig) grijpen overheden bij conjuncturele tegenwind naar anticyclische fiscale en budgettaire middelen. Procyclische structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in een neergaande conjunctuur verstikken de markt en leiden tot maatschappelijke onrust. Arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid zijn onderdeel van structuurbeleid; niet conjunctuurbeleid. Met name de sociale zekerheid (zoals werkloosheidsuitkeringen) is in niet onbelangrijke mate bedoeld om als automatische anticyclische conjunctuurstabilisatoren te werken. Bovendien, is het op het moment van het uitbreken van een recessie altijd te laat om te gaan sleutelen aan de arbeidsmarktregulering en aan zorgarrangementen.

### *De interne uitdaging van vergrijzing, ontgroening en sociale differentiatie*

De problemen waarmee de verzorgingsstaat zich geconfronteerd ziet vinden niet alleen hun oorsprong in de beperkingen die worden opgelegd door economische internationalisering en de verregaande Europeanisering van economisch beleid. De Deense politiek-econoom en socioloog Gøsta Esping-Andersen (1999; 2002) benadrukt vooral de endogene problemen van vergrijzing en ontgroening en veranderde arbeidsmarkt-, gezins- en samenlevingspatronen.

In de periode van uitbouw en consolidatie van de verzorgingsstaat, was de configuratie van de verzorgingsstaat gerelateerd aan de toen geldende demografische, arbeidsmarkt- en gezinspatronen. De hoge mate van aansluiting tussen de verzorgingsstaat en de beleidsomgeving is de laatste decennia aan erosie onderhevig. De standaardrisico's waarop veel van de nog bestaande vormen van georganiseerde



solidariteit zijn gebaseerd komen nu minder goed overeen met de nieuwe sociale noden en verwachtingen. Vergelijkende studies van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat suggereren dat het belang van het lenigen van nieuwe sociale noden die samenhangen met de hogere zorgbehoefte als gevolg van de vergrijzing en de veranderende arbeidsmarkt-, gezins- en samenlevingspatronen toeneemt. Dit soort 'nieuwe' risico's zijn vaak onvoldoende gedekt. Nieuwe risico's vragen om aanpassing in bestaand op kostwinners gebaseerd sociaal beleid.

De belangrijkste reden waarom vigerende stelsels van sociale zorg overvraagd worden komt voort uit het gegeven dat arbeidsmarkten en gezinshuishoudens, als traditionele sferen van zorg en welzijn, zijn verzwakt. Demografische vergrijzing behelst een relatieve toename van het aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren en het aantal werkenden. Het grote aantal ouderen wordt ook steeds ouder, en doet als gevolg hiervan een steeds omvangrijker en langduriger beroep op gezondheidszorgvoorzieningen. Door het groeiende beroep op medische zorg, simpelweg als gevolg van het relatief groter cohort ouderen, neemt de druk op de financiering van het gezondheidszorgsysteem toe. Bovendien is het gezondheidszorgsysteem door technologische innovatie geavanceerder, maar ook duurder geworden.

Demografische vergrijzing heeft als vanzelfsprekend grote gevolgen voor de houdbaarheid van de pensioenvoorzieningen. Mensen houden eerder op met werken, en leven langer, waardoor het aantal jaren dat gebruik wordt gemaakt van pensioenvoorzieningen groeit, terwijl het aantal jaren dat men bijdraagt gelijk blijft of zelfs afneemt. De effecten van de vergrijzing worden nog eens versterkt door de ontgroening, als gevolg van dalende geboortecijfers. Het demografische draagvlak voor de verzorgingsstaat kalft daardoor verder af.

Op het gebied van gezinsvorming en samenstelling zijn nieuwe sociale risico's ontstaan. Gezinnen worden kleiner, en later gevormd. Mensen gaan steeds vaker en langer alleenstaand (ook met kinderen) door het leven. De toename van arbeidsparticipatie van vrouwen betekent minder zorg in gezinnen. De lage vruchtbaarheid in met name Zuid-Europa is het gevolg van jeugdwerkloosheid, uitgestelde gezinsvorming, en moeilijkheden van moeders om zorg en werk te combineren. Maar het probleem staat ook voor onwil om de volledige kosten van kinderen op zich te nemen. De toegenomen instabiliteit van het traditionele gezin verhoogt het risico van kinderarmoede.

Op de arbeidsmarkt is er sprake van een toename van ongelijkheid en kwetsbaarheid als gevolg van een dalende vraag naar laaggeschoolde arbeid. De omschakeling van industrie naar dienstverlening is gepaard gegaan met een grote uitstoot van laagproductieve arbeid met als gevolg een groeiende kloof tussen 'insiders', die af en aan werk hebben en 'outsiders' die meer dan voorheen afhankelijk zijn van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Technologische innovatie en veranderingen in de



organisatie van arbeid hebben bijgedragen aan de flexibilisering van arbeidspatronen. Ook de samenstelling van het arbeidsaanbod is ingrijpend veranderd. Sinds de jaren zeventig zijn vrouwen massaal toegetreden tot de arbeidsmarkt. Het conventionele huishoudtype met een mannelijke kostwinner is een anachronisme geworden en het anderhalf-verdienende huishouden de nieuwe norm.

Sociale risico's hebben zich verplaatst van ouderen naar jongeren, met als gevolg meer ongelijkheid door de dalende vraag naar laaggeschoolde arbeid, de grotere kans op kinderarmoede door de toegenomen instabiliteit van het gezin en het tekort aan zorg door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen.

### *In de schaduw van permanente soberheid*

Omdat economische internationalisering en postindustriële veranderingen sinds het begin van de jaren tachtig hand in hand zijn gegaan, is het moeilijk om het relatieve gewicht van beide ontwikkelingen te bepalen.

De problemen waarmee de verzorgingsstaat nu te kampen heeft zijn het gevolg van het samenspel van deze beide factoren, en de reeds bestaande fiscale druk op Europese zorgstelsel vanwege de grote verplichtingen (*growth to limits*) wat betreft vigerend sociaal beleid – ontworpen op basis van de naoorlogse demografische verhoudingen en de toen algemeen geldende arbeidsverhoudingen en gezinssamenstelling. De fiscale druk zal in het licht van de vergrijzing in de nabije toekomst alleen nog maar toenemen (Pierson, 1998).

De structurele soberheid als gevolg van de toegenomen fiscale druk heeft wel geresulteerd in afslanking van bestaande verzorgingsstaatarrangementen, maar heeft niet geleid tot een fundamentele herijking van de verzorgingsstaat in het licht van de nieuwe sociale risico's en toegenomen internationale concurrentie. Een politieke preoccupatie met de bestaande structuren, door het gehele politieke spectrum, smooit het denken over een oprecht 'andere' verzorgingsstaat (Pierson, 2001).

De oorzaak van het achterwege blijven van deze noodzakelijke herijking ligt niet enkel in politieke onwil om veranderingen door te voeren, maar vooral in het groot-scheepse maatschappelijk verzet tegen hervormingen van bestaand beleid. Hoe succesvoller het verzet, hoe meer de ruimte wordt beperkt om te komen tot nieuw sociaal beleid. En juist de postindustriële veranderingen, waarop de huidige arrangementen onvoldoende antwoorden heeft, vragen om creatieve ontwikkeling van nieuw beleid.

Het hierboven geschetste trilemma van de semi-soevereine verzorgingsstaat gaat gepaard met een verhoogd risico van armoede, structurele uitsluiting op de postindustriële arbeidsmarkt, een toegenomen kwetsbaarheid van gezinnen, en een verdere daling van de vruchtbaarheid.



## De sociale investeringsagenda van de semi-soevereine verzorgingsstaat

Uit de bovenstaande diagnose van het trilemma van de semi-soevereine verzorgingsstaat komt overduidelijk naar voren dat vertrouwde beleidsantwoorden, zoals het verminderen van het arbeidsaanbod door de VUT of de WAO geen soelaas bieden. Een kwalitatieve paradigmaverandering in de verzorgingsstaat is geboden. Dit is vooral een kwestie van agendavorming. De combinatie van internationale economische druk en nieuwe sociale risico's, onder condities van budgettaire soberheid, kan op een meer positieve manier worden aangewend om nieuwe ideeën over de inrichting van de verzorgingsstaat te lanceren.

Hieronder formuleer ik een 'andere' sociale agenda voor de semi-soevereine Europese verzorgingsstaat. Die agenda laat zich het beste inspireren door een zogeheten 'dynamische levensloop benadering' (Esping-Andersen et al, 2002). Uitgangspunt van beleid is om de drie grote levensfasen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, namelijk als kind, als actieve volwassene en als oudere. Hieronder volgen een zevental prioriteiten.

### *Investeren in jongeren*

Tijdens de kinderjaren wordt de basis gelegd voor de verdere levenskansen van burgers. Betere levenskansen in de toekomst zullen in de kenniseconomie veel meer middelen en bekwaamheden vereisen van jongeren. Daarom pleit ik voor een uitgebreide sociale investeringsstrategie ten behoeve kinderen en gezinnen met kinderen. Maar ook pensioenbeleid begint in wezen bij gezinsbeleid en het onderwijs. Voldoende investeringen in kinderen en actieven zijn essentiële voorwaarde voor de houdbaarheid van de pensioenen op termijn. Om concurrerend te blijven in de nieuwe kenniseconomie moet geïnvesteerd worden in cognitieve vaardigheden. Ieders favoriete oplossing is het investeren in onderwijs. Het sociaal beleid en het werkgelegenheidsbeleid kunnen worden gezien als een productiefactor, wanneer het beleid wordt gericht op het ontwikkelen van de capaciteiten van mensen.

Als Europa concurrerend wil zijn in de nieuwe economie (*knowledge based society*), is het nodig om te investeren in de cognitieve capaciteiten van met name jongeren. De voorraad 'boventallige' laagopgeleide werknemers is erg groot in de Europese Unie, onder andere vanwege de groeiende kloof in het opleidingsniveau tussen de generaties, maar ook vanwege schooluitval en gebrekkige integratie. Een massale investering in het onderwijs is echter niet genoeg. Uitsluiting, onzekerheid, gebrek aan kansen in arme gezinnen zijn belangrijke struikelblokken voor de ontwikkeling van kinderen en hun toekomstige productieve capaciteiten. Beleid moet gericht zijn op het maximaliseren van het leervermogen van kinderen en jongeren. Ook moet de trend van dalende vruchtbaarheid worden gekeerd door tweeverdieners in de kosten van het verzorgen en opvoeden van kinderen tegemoet te komen. Investeren in kinderen is beste lange termijnstrategie om de pensioenen betaalbaar te houden.



### *Van inkomensoverdrachten naar dienstverlening*

Conventioneel sociaal beleid legt zich meer toe op inkomensoverdrachten dan op sociale dienstverlening en is meer gericht op ouderen dan op jongere huishoudens. De nieuwe sociale risico's veronderstellen eerder een groeiende behoefte aan dienstverlening voor gezinnen (kinderopvang en verzorging voor ouderen) dan aan inkomenscompensatie; niet omdat de inkomenspositie van ouderen tegenwoordig relatief goed en zeker is, maar omdat vergrijzing (longevity) eisen stelt aan professionele zorg die gezinnen niet (langer) kunnen opbrengen.

In steeds meer landen in de Europese Unie is discussie ontstaan over de plaats, sturing en kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening – zoals bijvoorbeeld het onderwijs, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting (WRR, 2004). Kritiek op- en onvrede met het brede domein van de maatschappelijke dienstverlening is drieledig: a) er wordt te weinig geïnvesteerd in publieke dienstverlening, b) er wordt te weinig kwaliteit geboden, in relatie tot het geïnvesteerde geld en c) de aanpak is hopeloos ouderwets, zeker in vergelijking tot commerciële dienstverlening.

Als leidend uitgangspunt voor beleid moet dienstverlening aan gezinnen dan ook de hoogste prioriteit krijgen. Dit betekent immers een win-win-strategie: het welzijn van gezinnen wordt versterkt, de kosten van de vergrijzing worden gedrukt, en het productieve en financiële (belasting)draagvlak raakt verstevigd.

### *Maximeren arbeidsparticipatie*

Arbeidsparticipatie is een essentieel bestanddeel geworden van effectief burgerschap. Werk is de beste garantie tegen sociale uitsluiting. Dit is ook de centrale boodschap van het rapport *Jobs, Jobs, Jobs* van de Europese Werkgelegenheid Taskforce, opgezet door de Europese Commissie en voorgezeten door Wim Kok (2003). De nieuwe doelstelling is deelname aan het arbeidsproces te bevorderen, in plaats van het stimuleren van uittreding uit het arbeidzame leven. Dat heeft verregaande gevolgen voor de relatie tussen werkgelegenheidsbeleid en sociale zekerheid. We zien een verschuiving van het beschermen van individuen tegen het grillige karakter van de arbeidsmarkt (door het verstrekken van uitkeringen vanwege ouderdom, werkloosheid, ziekte etcetera) naar meer nadruk op arbeidsmarktintegratie in een open, op kennis en vaardigheden gebaseerde economie.

In toenemende mate zien we een nadruk op de wederkerigheid van rechten en plichten: om in aanmerking te blijven komen voor uitkeringen moeten uitkeringsgerechtigden verplicht worden om een baan te accepteren of een opleiding te volgen, terwijl de overheid meer dan voorheen de plicht heeft uitkeringsgerechtigden te re-activeren voor de reguliere of gesubsidieerde arbeidsmarkt. Voorts is het van belang te benadrukken dat vrouwen in de meeste Europese landen nog altijd een arbeidsreservoir vormen. Een verdere toename van het aantal werkende vrouwen is



niet alleen vanuit emancipatoir oogpunt wenselijk, maar is tegelijkertijd het beste antwoord tegen armoede onder kinderen. Een toename van het aantal werkende vrouwen gaat weer samen met een grotere behoefte aan kinderopvang. Het verhogen van de arbeidsparticipatie in het algemeen garandeert ook op langere termijn de houdbaarheid van pensioenen.

### *Flexibiliteit en zekerheid*

Een belangrijke innovatie in Nederland is de ontwikkeling van beleid gericht op een betere afstemming van flexibiliteit voor werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst en meer zekerheid voor tijdelijke medewerkers. Hiernaast werden afspraken gemaakt over 'arbeid en zorg', teneinde tegemoet te komen aan de wens van veel vrouwen en mannen voor ruimere kinderopvangfaciliteiten en meer mogelijkheden om daar gebruik van te maken. Onder Paars zijn ook veel lager opgeleiden (weer) aan de slag gekomen, dankzij gerichte lastenverlichtingen voor werkgevers ter stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Er zal veel meer selectief moeten worden geïntervenieerd op specifieke transitie's in de levensloop; tussen onderwijs en werk, werk en inactiviteit, arbeid en zorg, en pensionering. In dit opzicht wordt recent Denemarken opgevoerd als interessant voorbeeld. Tegenover een zeer flexibele arbeidsmarkt, met in vergelijking met Nederland zeer beperkte mate van ontslagbescherming, staan in Denemarken relatieve hoge sociale uitkeringen van relatief korte duur, met daar weer aan gekoppeld een sterk activerend arbeidsmarktbeleid. Het resultaat is een betere balans tussen 'insiders' en 'outsiders' op de arbeidsmarkt, een hogere werkgelegenheid (van met name vrouwen en oudere werknemers), minder langdurige werkloosheid, minder jeugdwerkloosheid, en minder armoede.

### *Integratie door participatie*

Nieuwe immigranten deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt is van groot belang, ook voor een succesvolle culturele integratie in de Nederlandse samenleving. In Nederland is de arbeidsparticipatie van nieuwkomers, vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland, opmerkelijk laag. Dit belemmert integratie, omdat nieuwkomers juist in de arbeidsmarkt de taal het beste leren. Bovendien biedt de werkomgeving een gunstig klimaat voor discussies tussen autochtonen en allochtonen en allochtonen onderling. Deelname aan inburgeringscursussen is een kwestie van ondersteuning en daarmee van minder groot belang. Binnen het door de overheid opgelegde integratiebeleid lijkt het middel – de inburgering – de plaats van het doel van de integratie door participatie in te nemen.

Bovendien ontmoedigt Nederlandse arbeidsmarktregulering nieuwkomers om te gaan werken, een eigen bedrijf op te zetten en om verder te studeren. Op dit punt



presteert het Verenigd Koninkrijk veel beter. De WRR pleitte in 2001 reeds voor een ruimere kijk op integratie, waarbij een geslaagde overdracht van waarden en normen fungeert als een sluitstuk van een systeem van fasen van inburgering door participatie (WRR, 2001). In de eerste fase gaan nieuwkomers, nadat zij een vergunning tot voorlopig verblijf hebben verkregen, deelnemen aan het arbeidsproces. In de tweede fase moeten de nieuwkomers zich zo snel mogelijk de vaardigheden en kennis eigen maken om te kunnen deelnemen, en een examen Nederlandse taal en cultuur afleggen.

### *Sociale insluiting*

Het huidige 'activerende' beleid in de meeste lidstaten van de Europese Unie kent een belangrijke zwakte, namelijk het geloof dat het creëren van meer banen een structurele oplossing biedt voor het dreigende probleem van sociale uitsluiting in de post-industriële kenniseconomie.

De noodzaak van 'passief' beleid zal niet verdwijnen: er zullen altijd burgers en groepen zijn die voornamelijk afhankelijk zijn van inkomensherverdeling en armoedebestrijding (Marx, 2005). Het staande beleid in de Continentale verzorgingsstaat was tot voor kort geënt op inkomensbehoud en inkomenscompensatie van 'insiders' op de arbeidsmarkt, in geval van ouderdom, ziekte en werkloosheid. Herverdeling, armoedebestrijding, en de activering van 'outsiders' waren secundaire beleidsdoelen. In de Bismarckiaanse traditie van sociale verzekeringen zijn rechten en de hoogte van uitkeringen conditioneel: gebaseerd op premies, contributies, arbeidsduur en het laatst verdiende loon. De financiering vindt plaats op basis van werknemers- en werkgeverspremies en afdrachten. In de administratie en implementatie van de sociale verzekeringen spelen de sociale partners van oudsher een vooraanstaande rol.

In de afgelopen twee decennia is in landen als Frankrijk, België en Nederland (vooral in de uitvoering) met nieuw beleid stilaan afscheid genomen van deze traditie van inkomenscompensatie voor insiders ten koste van outsiders in de arbeidsmarkt. In Frankrijk is met de introductie van de *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) een minimuminkomengarantie geïntroduceerd. Met de komst van de RMI is in het Franse systeem van sociale bescherming een specifiek doelgroepenbeleid tot stand gekomen om sociale uitsluiting tegen te gaan. In 2000 is een zogeheten *Couverture Maladie Universelle* (CMU) van kracht geworden, speciaal gecreëerd om arme groepen gratis toegang tot de gezondheidszorg te geven.

Deze recente beleidsinitiatieven zijn specifiek gericht op de meest kwetsbaren. Hiernaast versterken zij de autonomie van de overheid in Continentale systemen van sociale bescherming. Het Franse beleid van *reinsertion* wordt gekenmerkt door een hoge mate van devolutie naar lokale autoriteiten. Bovendien, in contrast met traditionele sociale verzekeringen die sociale risico's separaat compenseren en accommo-



deren (ouderdom, ziekte, en werkloosheid), *reinsertion*-beleid adresseert een brede waaier van sociale problemen binnen een geïntegreerd kader, met als gevolg dat sociale dienstverlening, van huisvesting tot scholing en training, nu een zelfstandig onderdeel zijn van sociaal beleid in een toenemend aantal van origine Continentale verzorgingsstaten (Palier/Mandin, 2004).

### *Later en flexibel met pensioen*

Een stijgende levensverwachting, blijvend lage geboortecijfers, en de babyboom-generatie die de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, zetten het pensioenstelsel in de meeste lidstaten van de EU onder enorme druk. Flexibele pensionering en het introduceren van prikkels om uitreden uit te stellen (tot boven de leeftijd van 65 jaar) zou een enorme ontlasting betekenen van de pensioendruk.

Twee trends rechtvaardigen een aanpassing in het denken over uitreding en pensioenering: a) de gezondheidstoestand van elk ouderencohort is beter dan de vorige; tegenwoordig kan een man van 65 nog rekenen op 10 gezonde jaren. En b) de kloof tussen ouderdom en onderwijs wordt ras minder zodat ouderen in de komende decennia zich veel beter kunnen aanpassen met behulp van herscholing en 'lang leren' dan nu het geval is. Zo gezien is een gefaseerd beëindigen van het fiscaal subsidiëren van de VUT- en prepensioenregelingen, zoals minister De Geus heeft voorgesteld, een goede gedachte. Toekomstig pensioenbeleid zou moeten worden geënt op het zogeheten Musgrave beginsel waarbij de toegevoegde last van de vergrijzing op het terrein van de pensioenen niet eenzijdig bij premiebetalers (jongeren) of bij pensioengerechtigden (ouderen) ligt, maar beide groepen een deel van de kosten op zich nemen.

De bovenstaande beleidsmix weerspiegelt een groeiende sociaal-liberale politieke consensus, vanaf het Portugees voorzitterschap in 2000, dat sociaal beleid als investering in menselijke capaciteiten, het productiepotentieel van de bevolking behoort te mobiliseren en zelfredzaamheid te maximaliseren, en daarmee de behoefte aan, en afhankelijkheid van, passieve inkomensoverdrachten te minimaliseren (Ferrera et al, 2000; Esping-Andersen et al, 2002; Schmid/Gazier, 2002; Zeitlin/Trubek, 2003; Taylor-Gooby, 2004; Kenworthy, 2004).

## **De normatieve fundering van de nieuwe sociale agenda**

Gedurende de afgelopen twee decennia zijn de hervormingen van de verzorgingsstaat staand beleid geworden. Opeenvolgende recessies, processen van vergrijzing en de verdere Europese economische eenwording hebben belangrijke impulsen gegeven aan aanpassingen in nationaal en Europees sociaal-economisch beleid. In alle landen van de Europese Unie zijn regelingen in de sociale zekerheid versoberd, heeft het arbeidsmarktbeleid een metamorfose ondergaan in de richting van activering, en





zijn er belangrijke institutionele veranderingen doorgevoerd. Echter, daarmee werd het Europese sociale model niet verlaten.

Nog steeds overheerst in de lidstaten van de Europese Unie een perspectief op de verzorgingsstaat met een sterk normatieve uitgangspunten van sociale rechtvaardigheid en solidariteit met de meest kwetsbaren. Hiernaast overheerst een cognitieve opvatting dat sociale zorg als een productieve factor kan bijdragen aan efficiency en concurrentievermogen. En tenslotte wordt nog steeds veel waarde gehecht aan een institutionele stijl van onderhandelend bestuur en sociaal overleg op basis van wederzijds respect en vertrouwen. Het neoliberalisme van de jaren tachtig heeft in Europa geen vat kunnen krijgen op deze drie hecht verankerde normatieve, cognitieve, en bestuurlijke oriëntaties. Het is zeer de vraag of het huidige neo-conservatisme in Europa slaagt, waar het neo-liberalisme in het verleden heeft gefaald. Maar dat is geen reden voor zelfgenoegzaamheid.

Recente ontwikkelingen in de internationale economie hebben ontegenzeggelijk de soevereiniteit en effectiviteit van nationaal macro-economisch – monetair en fiscaal – beleid in belangrijke mate ondergraven. De semi-soevereine verzorgingsstaat lijkt te worden gemangeld tussen de economische en politieke druk van internationale beleidsconcurrentie aan de ene kant, en vergrijzing en ontgroening aan de andere kant. Dit onder condities van structurele budgettaire soberheid. Effectieve hervormingen lopen langs de weg van geleidelijkheid in tripartiet overleg. Hiernaast is een flinke dosis politiek leiderschap, en daarmee een brede coalitie, nodig om voldoende druk uit te oefenen op alle betrokkenen.

De les die uit de ervaring van Duitsland onder Schröder valt te trekken is dat wie te lang wacht met ingrijpen, uiteindelijk niet ontkomt aan draconische maatregelen. Dat de politiek bepaald niet machteloos staat ten overstaan van processen van economische internationalisering, vergrijzing en sociale differentiatie, laten de enorme verschillen in werkgelegenheid van jongeren en ouderen tussen Nederland en Denemarken zien, en ook de betere economische integratie van nieuwkomers in het Verenigd Koninkrijk. Pardoos is dat een lagere werkgelegenheid in veel Continentale verzorgingsstaten correleert met hogere jeugdwerkloosheid en grotere inactiviteit onder oudere werknemers.

De grootste uitdaging is om solidariteit en werkgelegenheid voor iedereen met elkaar in overeenstemming te krijgen. Hoogontwikkelde verzorgingsstaten zijn meer dan voorheen afhankelijk van een hoge graad van werkgelegenheid om het financiële draagvlak optimaal te stutten. Tegelijkertijd behoort het aandeel van burgers dat afhankelijk is van de sociale zekerheid zoveel mogelijk te worden geminimaliseerd. Hierbij past geen ongericht korte termijn bezuinigingsbeleid dat de (re-)integratie van kwetsbare groepen structureel ontmoedigt – groepen die we juist in de toekomst hard nodig hebben om de pensioenen veilig te stellen.



De nieuwe sociale agenda kan niet zonder normatieve fundering in termen van sociale rechtvaardigheid: tussen mannen en vrouwen, gezinnen met en zonder kinderen, hoog- en lageropgeleiden, zowel binnen als tussen de generaties. Hervormingen hebben alleen dan kans van slagen als zij in overeenstemming kunnen worden gebracht met breed levende normen van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid en grotere efficiëntie en economische vrijheid. Iedere revisie van de *status quo* moet als rechtvaardig kunnen worden beschouwd.

Een Rawlsiaanse opvatting van rechtvaardigheid (naar de politiek filosoof John Rawls) is het meest consistent met de dominante waarden en sociale prioriteiten in de Europese Unie (Esping-Andersen, et al, 2002). De nieuwe sociale orde zal waarschijnlijk meer onzekerheid en ongelijkheid produceren. Dit is in principe alleen problematisch als die de vorm aannemen van lange termijn uitsluiting. Gøsta Esping-Andersen stelt voor om het gelijkheidsideaal te 'dynamiseren' en wel in termen van levenskansen (Esping-Andersen, et al, 2002). Ongelijkheid *nu* is in sommige opzichten niet per se onverenigbaar met de basisgedachte van lange termijn rechtvaardigheid. In de huidige context van economische internationalisering en maatschappelijke post-industrialisering zouden de *minima moralia* van de verzorgingsstaat aan het begin van de 21ste eeuw niet alleen een minimale inkomensgarantie en een 'gezondheids(bevordering)' garantie moeten bieden, maar tevens een 'maatschappelijke dienstverleningsgarantie'. Dit houdt een verschuiving in van een statische notie van gelijkheid, waarin materiële bronnen (inkomen) en compensatiemiddelen centraal staan, naar een meer dynamische notie, gebaseerd op capaciteiten, kansen en 'empowerment'.

Een tweede implicatie is dat het beleid zich verder moet ontwikkelen in de richting van 'flexicurity' (de combinatie van een flexibele arbeidsmarkt met sociale zekerheid voor flexwerkers, Visser/Hemerijck, 1997). De normatieve rechtvaardiging van flexibiliteit en zekerheid kan als volgt worden beargumenteerd: moreel gezien is het niet meer dan rechtvaardig de bescherming van de zogenaamde 'insiders' te verminderen en meer flexibiliteit en een grotere spreiding van inkomen toe te staan als dit leidt tot meer kansen op werk voor degenen die het slechtst af zijn, de 'outsiders'. Ook de zekerheidsgarantie kan in normatieve termen worden verrat: de Rawlsiaanse benadering beoogt uiteindelijk elk individu deel te laten zijn van de samenleving. Voor de grote meerderheid van burgers kan een gegarandeerde 'tweede kans' (in bijvoorbeeld het onderwijs) genoeg zijn. Het blijft tenslotte van vitaal belang om sociale uitsluiting tegen te gaan voor hen die gevangen blijven in condities van onder-privilegering.

Armoedeonderzoek laat de hardnekkigheid van het grootst mogelijke Rawlsiaanse onrecht zien: ernstig benadeelde individuen en groepen die gevangen zijn in hun omstandigheden door perverse regelgeving in zowel de arbeidsmarkt als de sociale



zekerheid. Een basisvoorziening en een hoge kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening zijn en blijven daarom noodzakelijk.

Met andere woorden: het gaat om de kwaliteit van de architectuur van de verzorgingsstaat. In plaats van met de rug naar de toekomst te staan, moeten beleidsmakers scherp omliggende en mobiliserende voorstellingen ontwikkelen van de nieuwe sociale risico's die gepaard gaan met economische internationalisering en toegenomen maatschappelijke differentiatie. Dat betekent:

- a zich richten op activering en (re-)integratie van met name laagopgeleiden;
- b meer oog hebben voor het belang van maatschappelijke dienstverlening in de kinderopvang en de zorg;
- c open staan voor de stimulerende werking van flexibiliteit.

Een dergelijk beleidsprogramma vraagt om politiek leiderschap op nationale en Europese schaal. Bij gebrek aan dergelijk politiek leiderschap dreigt een neerwaartse spiraal van toenemend onderling wantrouwen, liftgedrag, implementatietekorten en sociale dumping met fatale consequenties – ook voor de concurrentiekracht en sociale samenhang van de Europese economie en maatschappij. In de woorden van Frank Vandenbroucke, de Vlaamse minister van Onderwijs en Werk: "Collectief leiderschap, dankzij samenwerking tussen verschillende sterke persoonlijkheden van verschillende partijen, is het enige wat ons kan behoeden voor sociaal, economisch, en democratisch onheil" (Vandenbroucke, 2004).

## Literatuur

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Anderson, G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition*. London: Sage.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G./Gallie D./Hemerijck, A. and J. Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, M./Hemerijck, A. and M. Rhodes, 2000: *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Lisbon: Celta.



Hemerijck, A. (2002), 'The self-transformation of the European social model(s)', in G. Esping-Andersen met D. Gallie, A. Hemerijck en J. Myles (2002), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A and M. Schludi (2000) 'Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses', in F.W. Scharpf and V. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy – From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.

Kenworthy, L. (2004), *Egalitarian Capitalism, Jobs, Income, and Growth in Affluent Countries*, New York: Russel Sage Foundation.

Kok, W. et al. (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*, Employment Taskforce, Brussels: European Communities.

Kok, W. et al. (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, High Level Working Group, Brussels: European Commission.

Martin A. and G. Ross (eds.) (2004), *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, I., *The Demand Shift against the Less-Skilled and Minimum Income Protection*, proefschrift, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen en P. van der Heijden (2003), *Weg van het Overleg?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Palier, B. and C. Mandin, (2004) 'France: A New World of Welfare for New Social Risks', in: P. Taylor-Gooby (ed.) (2001), *New Risks, New Welfare; The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Pierson, P., (1998), 'Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity'. *Journal of European Public Policy*, 5/4: 539 – 560.

Pierson, P., (ed.), (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F.W. (2000), 'Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities', in Scharpf and Schmidt, 2000, vol 1, blz. 21-124.



Scharpf, F.W. (2003), 'The vitality of the nation state in 21st century Europe', in: WRR, *De Vitaliteit van de Nationale Staat in het Europa van de 21ste Eeuw*, WRR-lecture 2002, Groningen: Stenfert Kroese, pp. 15-30.

Scharpf, F.W./Schmidt, V.A. (eds.) (2000), *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Volumes, Oxford, Oxford University Press.

Schmid, G. and B. Gazier (eds.) (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar.

Streeck, W. (1997), 'Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism', in: J. Rogers Hollingsworth en Robert Boyer (red.), *Contemporary Capitalism: The embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, blz. 197-219.

Taylor-Gooby, P. (ed.), (2001), *New Risks, New Welfare; The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Vandenbroucke, F. (2004), *Alleen collectief leiderschap kan redding brengen*, Antwerpen: De Standaard.

Visser, J./Hemerijck, A. (1997), *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.


Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001), *Nederland als immigratie-samenleving*, Rapporten aan de regering no. 60, Den Haag: SDU Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003), *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering no. 66, Den Haag: SDU Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering no. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zeitlin, J. and D.M. Trubek (eds) (2003), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press.



The background of the page features a large, semi-transparent yellow silhouette of two men in business attire shaking hands. The man on the left is wearing a suit and tie, while the man on the right is wearing a sweater and trousers. They are facing each other, and their hands are clasped in a firm handshake. The overall color scheme is a gradient of yellow and orange.

**Naar een stelsel dat verantwoordelijkheid  
stimuleert**

***De toekomstige rol van sociale partners  
in de sociale zekerheid***

*Kees Korevaar*



Een ruim bemeten, voor iedereen toegankelijke sociale zekerheid heeft een negatieve invloed op de ondernemingslust van werkenden en uitkeringsgerechtigden. Het vermindert de bereidheid om zelf risico's te nemen. Bijvoorbeeld het risico om als werkzoekende werk aan te pakken, waar op dit moment onvoldoende perspectief in zit. Of het risico om het als werknemer met een handicap van werkgever te veranderen. Werknemers in West Europa weten diep in hun hart dat zij in geval van tegenspoed altijd kunnen rekenen op de verzorgingsstaat. Daarom nemen zij niet graag het risico om van beroep of van werkgever te veranderen, zelfs niet als dat beroep of die werkgever door nieuwe ontwikkelingen wordt bedreigd. Het stelsel van sociale zekerheid komt op die manier niet ten goede aan duurzame arbeidsparticipatie, hoewel het juist bedoeld is om die arbeidsparticipatie te ondersteunen. Daarom remt de verzorgingsstaat de economische groei, hoewel deze juist bedoeld is om duurzame groei mogelijk te maken. We zien hier een aantal van oorsprong rechts-liberale stellingen, die overigens door veel Europese sociaal-democraten worden onderschreven.

Tegelijkertijd leidt het gedwongen nemen van risico's voor velen tot een armoedeval, waar niet meer uit te komen is. Een laag betaalde, laag geschoolde baan accepteren als alleenstaande moeder leidt in veel gevallen tot blijvende armoede. Er is voor die alleenstaande moeder geen sprake van scholing, sociale ontwikkeling en betaalbare, kwalitatief goede voorzieningen voor de kinderen. De voorzieningen zijn er wel, maar per saldo zijn ze onbereikbaar, oncombineerbaar en te duur. Een ander voorbeeld. Werken met een handicap is in theorie overal mogelijk in Nederland, maar leidt bij sollicitaties tot eindeloze drempels en discriminatie. Daarom worden werkgevers verplicht om hun verminderd inzetbare medewerkers in dienst te houden, waardoor zij er van hun kant niet over peinen om nieuwe arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Er valt dus wat voor te zeggen om het sociale stelsel op zijn oorspronkelijke doelstelling te bezien. Niet alleen de bescherming tegen risico's moet voorop staan, maar ook de activering van werkenden en uitkeringsgerechtigden moet een voorname rol spelen. Het een in wisselwerking met het ander.

### **Investeren of alleen maar uitkeren?**

Het bovenstaande is geen nieuwe zienswijze. Er wordt al twintig jaar vanuit deze overtuiging geregeerd, met die beperking dat de sociale bescherming steeds verder wordt teruggebracht en dat er hier en daar initiatieven zijn voor activering van uitkeringsgerechtigden, die in een uitzichtloze positie dreigen te raken. Maar van investeren in mensen, die er op dit moment goed voorstaan op de arbeidsmarkt is nauwelijks sprake.





In de bijdrage van de zogenaamde Baliegroep over vernieuwing van de sociale zekerheid<sup>1</sup>, waaraan onder andere Flip Buurmeijer en Herman Wijffels hun medewerking gaven, wordt opgemerkt dat de sociale risico's van ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom niet langer beschouwd kunnen worden als onbeïnvloedbare gebeurtenissen. Werknemers hebben veel meer invloed op het eigen bestaan dan vroeger en kunnen zelf keuzes maken over de inrichting van hun levensloop en beroepsloopbaan. Investeren in scholing, beroepsmobiliteit, gezondheid en zelf keuzes maken met betrekking tot de datum van volledige of gedeeltelijke pensionering is van grote invloed op de omvang en de aard van de sociale zekerheid. De Baliegroep pleit daarom voor een fundamentele verandering in het sociale stelsel: van kostenpost naar investeringsproject. Kernfunctie van het sociale stelsel wordt het ondersteunen en bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie. Aandachtspunten zijn de wisseling van baan en/of beroep, het schakelen tussen werknemerschap en ondernemerschap, de combinatie werken en zorgen, alsmede de combinatie van werk en studie. Wie zou het niet van harte met deze stelling eens kunnen zijn? De eerste vraag is nu: leidt een krachtig investeringsbeleid tot minder vraag naar uitkeringen of naar een korter gebruik van die uitkeringen? De tweede vraag luidt: wie zijn de beste uitvoerders van dit type beleid, in grote lijnen de overheid of de sociale partners, of eventueel een combinatie van beide?

Investeren in werknemers om het gebruik van uitkeringen te beperken is in Nederland voor het eerst verbreid in de jaren negentig van de vorige eeuw. De eerste stap was het gedeeltelijk voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid door te investeren in betere arbeidsomstandigheden (preventie). Toenmalige regeringen beloonden het gedrag van vakbonden en werkgevers met toezeggingen om niet, of niet te diep in te grijpen in de ZW en WAO-uitkeringen. Achteraf kan gezegd worden dat het preventiebeleid binnen de onderneming in beperkte mate heeft bijgedragen aan het terugdringen van het aantal arbeidsinvaliden. Het middel was echter niet krachtig genoeg om het aantal WAO-ers blijvend te verminderen. Een tweede, heel andere stap was het faciliteren van arbeidsdeelname van ouders met zorgtaken, via kinderopvang, verlof en aanpassing van werkroosters. Een derde stap was het faciliteren van scholing en beroepsmobiliteit voor werkenden. De redenering daarbij is dat werknemers die zelf aan hun beroepsloopbaan werken minder snel werkloos zullen worden en minder snel zullen vastlopen in hun werk, zodat hun kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid kleiner is. Deze derde stap, die we de fase van de 'employability' kunnen noemen is de meest complete stap, omdat hierin de eerste twee stappen (ziektepreventie en combinatie werken/zorgen) zijn opgenomen.

---

<sup>1</sup> *De Volkskrant van 22 oktober 2004*



Achteraf gezien heeft het investeren in mensen tussen 1993-1999 een aantrekkelijk CAO-beleid opgeleverd, met een positieve impuls voor werkgelegenheids groei en productiviteitsgroei. Maar volgens mij valt niet hard te maken dat dit investeringsbeleid een matigende invloed heeft op het gebruik van uitkeringen. Investeren in mensen door scholing en door een actief loopbaanbeleid schept extra kansen voor het wat meer ambitieuze deel van de beroepsbevolking. Op dezelfde manier schept een goede kinderopvangregeling, gecombineerd met een goed werktijdenbeleid kansen voor ouders met jonge kinderen. En, de lijn doortrekkend, verwacht mag worden dat een goed en uitdagend ouderenbeleid kansen zal scheppen voor senioren die nog wel een aantal jaren mee kunnen en willen. Maar dat is niet voldoende. Om het sociale stelsel om te vormen van kostenpost naar investeringsproject moeten (loopbaan- of levensloop)faciliteiten en voorzieningen samen gaan met beperking van uitkeringen. Hiervoor zijn verschillende manieren. De toegang tot een uitkering kan worden bemoeilijkt, de hoogte van de uitkering kan worden beperkt en de duur van de uitkering kan worden bekort. Toegang weigeren en verlagen van de uitkeringen is om sociale redenen lang niet altijd mogelijk en gewenst. Maar het beperken van de duur van de uitkering, in combinatie met een krachtig investeringsbeleid is heel goed verdedigbaar. Dit geldt voor de WAO (is in grote lijnen al gebeurd), de WW (hierover wordt binnenkort besloten) en de pensioenvoorzieningen, door de (vroeg-)pensioengerechtigde leeftijd te verhogen.

Een ingewikkeld uitvoeringsprobleem is de samenhang tussen beperking van de uitkeringsduur en versterking van de positie van werkenden op de arbeidsmarkt. Het een zal niet altijd tegelijkertijd gebeuren met het ander. Soms zal het meeste gewicht moeten liggen op het ene type beleid, dan weer op het andere. De positie van werkenden op de arbeidsmarkt kan worden versterkt door consequent aan opleidingen te doen, door het werk zodanig te structureren dat ouderen en jongeren naast elkaar kunnen werken en door een goede personeelsplanning. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de HRM-afdelingen in bedrijven, voor de ondernemingsraad in die bedrijven en voor de vakbonden die CAO-afspraken maken om het HRM-beleid te sturen. Dit lukt alleen als deze partijen gezamenlijk een sens of urgency ervaren, hetgeen niet vanzelfsprekend het geval is. Aan het eind van de jaren negentig is het employabilitybeleid in Nederlandse bedrijven in feite verwaarloosd. Vakbonden vonden employability interessant om wat extra's te eisen voor goed opgeleide leden, HRM-afdelingen zagen goede opleidingsvoorzieningen als een extraatje om hun best betaalde medewerkers te boeien en te binden. Partijen lieten zich uit in termen van 'employabilityverlof', waarmee het op een lijn kwam te staan met extra vakantiedagen en ouderendagen. Employability werd vanaf 1998/99 niet meer beschouwd als een structurele verbetering van de interne en externe arbeidsmarkt en stierf een geruisloze dood. Inmiddels zijn we zeven jaar verder en dienen



zich arbeidsmarktproblemen aan, die al veel eerder voorspeld werden. Oudere werknemers krijgen te horen dat zij later met pensioen zullen gaan dan verwacht. En achteraf kan worden geconstateerd dat er aan hun weerbaarheid niet of onvoldoende is gewerkt, ook niet toen dat financieel en qua uitvoering haalbaar was.

De conclusie luidt dat het samengaan van investeringsbeleid en versoering van de uitkeringen gewenst en zeker mogelijk is. Maar het investeringsbeleid vergt veel tijd, veel vooruitzien en gaat in de tijd meestal niet samen met verandering in de dynamiek van het uitkeringsbeleid. Om meer continuïteit en verantwoordelijkheidsgevoel in het beleid te brengen valt er veel voor te zeggen om investeringsbeleid en uitkeringsbeleid in handen te leggen van dezelfde partij. Omdat we het hier hebben over werkenden, over de combinaties werken-leren, werken-zorgen, van-werk-naar-werk-bemiddeling en over de overgang van werk naar pensioen ligt het voor de hand om de uitvoering van dit beleid over te laten aan de sociale partners, per bedrijf of per bedrijfstak.

### **Wie voert uit?**

In het debat over het plan van de Baliegroep werd onder meer gewezen op de onduidelijke rolverdeling tussen overheid en sociale partners. Wie wordt de belangrijkste uitvoerder van de sociale zekerheid en hoe wordt voorkomen dat de partijen de risico's op elkaar afwentelen. Buurmeijer e.a. kiezen voor een basisuitkering van de overheid, met daar bovenop aanvullingen door de sociale partners. Paul de Beer<sup>2</sup> en het Wetenschappelijk Bureau van Groen Links willen juist meer bevoegdheden en regelruimte gunnen aan de sociale partners, bijvoorbeeld via sector CAO's, waarbij zowel de investeringscomponent als de uitkeringscomponent volledig in een hand komen. Het argument dat de sociale partners op die manier een grotere verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld en de rekening niet kunnen neer leggen bij de overheid speelt een belangrijke rol. Ook binnen de vakbeweging zelf gaan stemmen op om uitvoering van de sociale zekerheid zelf ter hand te nemen, om werknemers beter te kunnen beschermen tegen 'willekeur' van het overheidsbeleid en om eventueel wat extra's te kunnen doen voor de eigen leden. De consequentie van deze gedachtlijn is dat de sociale partners er met reuzenstappen een grote, politiek gevoelige taak bij krijgen. En dat het beheer van enorme sommen geld in handen van paritaire besturen wordt gelegd.

Er zijn zeker risico's aan dit model verbonden. Buiten de bestuurlijke inspanning die hierbij van de sociale partners wordt gevraagd zie ik vier hoofdproblemen:

---

<sup>2</sup> *De Volkskrant van 30 oktober 2004.*



- Ongezonde en onzekere werksituaties zijn nu eenmaal ongelijk verdeeld. Er zijn verschillende grote sectoren waar ongezonde werkzaamheden (WAO), vervroegde slijtage (pensioen) en onzekere werkgelegenheid (WW) samen gaan. Deze bedrijfstakken mogen wel voor een deel opdraaien voor extra premies, maar naar mijn oordeel niet volledig. Als dat toch gebeurt zullen bedrijfssectoren als de bouw, de tuinbouw en de transportwereld de risico's gaan afwentelen naar goedkope onderaannemers, toeleveranciers of uitzendbureaus. De risico's in deze laatste sectoren worden onverzekerbaar, met alle rechtsongelijkheid van dien.
- De praktijk leert dat bedrijven bijna niet in staat zijn om ver vooruit te kijken en afwegingen te maken over investeringen, leeftijdsbewust personeelsbeleid, investeringen in kinderopvang, enzovoort. Er zullen zich voortdurend fricties blijven voordoen, waarbij er plotseling grote aantallen ouderen moeten worden afgeschreven, of toetreders worden binnen gehaald. De sociale partners, handelend uit naam van contribuerende bedrijven, zullen in dit geval doen wat zij nu ook al neigen te doen: voorrang geven aan uitkeren boven (te laat komende) investeringen.
- Vooral de vakbonden zullen wat moeten laten zien aan hun potentiële leden. Als zij geen betrouwbare lange termijn zekerheden kunnen bieden op het gebied van het inkomen dan zullen zij proberen om afspraken te maken over het arbeidsproces ("bij het bereiken van de leeftijd van ... kan de werknemer niet gedwongen worden om werkzaamheden te accepteren, die ....."). Door dit type uitspraken ontstaan rigiditeiten in CAO's, die in kwantitatieve zin waarschijnlijk wel preventief werken, maar die de onderneming uiteindelijk moeilijk bestuurbaar en inflexibel maken.
- Zowel werkgeversorganisaties als vakbonden hebben zo hun eigen zorgen, waar zij met creatief CAO-beleid wat aan proberen te doen. De ervaring leert dat de sociale partners elkaar gemakkelijk vinden in win-win situaties. Het gevolg is een met de tijd toenemend gebrek aan slagvaardigheid en een uitdijende sociale zekerheid. Een 'groot fonds' is bijvoorbeeld een gezamenlijk doel. Uitstroom van door de sector opgeleide werknemers naar een andere sector, ook als dat voor hun gezondheid voordelig zou zijn is een gezamenlijke bedreiging. De neiging om elkaar de bal toe te spelen en met de rug naar de rest van de samenleving te gaan staan wordt groter naarmate de doelgroep specifiek is en de schaal waarop de CAO-afspraken worden gemaakt kleiner. Kleine, gespecialiseerde sectoren zijn bijvoorbeeld de politie, de brandweer, het onderwijs, de bouw en de metaal. De kans dat deze sectoren in staat zullen zijn om onderling bestuurlijke macht uit te oefenen en risico's op anderen af te wentelen is heel groot. Nog veel groter is de kans dat individuele (grote) bedrijven kans zien om risico's af te wentelen, met steun van de binnen het bedrijf opererende vakbonden. Tot slot zij er op gewezen dat jonge innovatieve bedrijven dikwijls slecht passen in bedrijfstakken en binnen CAO-regimes.



Hoewel ik het eens ben met de twee hoofdargumenten in het debat, namelijk a) breng investeringsbeleid en uitkeringsbeleid bij elkaar, b) scheidt de verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners, heb ik er toch moeite mee om de sociale partners de verantwoordelijkheid en tevens de vrijheid te geven in de uitvoering van de sociale zekerheid. Daar komt nog bij dat er ook buiten het arbeidsproces belangrijke taken liggen voor de verzorgingsstaat, zoals het halen van startkwalificaties voor jongeren, en het creëren van regionale of lokale welzijnsvoorzieningen. Moeten die voorzieningen dan juist buiten de invloedssfeer en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven worden georganiseerd?

De oplossing zit hem misschien in het nader definiëren van de kerntaken van sociale partners. Wat moeten de sociale partners minimaal afspreken op het gebied van investeren in mensen? Wat voor risicovoorzieningen mogen de sociale partners bieden? Zijn de mogelijkheden en verantwoordelijkheden ook afhankelijk van de schaal waarop de afspraken worden gemaakt? Is er een toezichthouder op de uitvoering? Welke middelen heeft de overheid om de sociale partners te dwingen? Dit zijn overigens allemaal restricties, die de sociale partners zich liever niet laten opleggen. Alleen al over de laatste vraag zijn al heel wat 'Haagse ruzies' tussen regeringen en generaties van vakbondsbestuurders afgesproken. Maar misschien biedt een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden met name naar de kant van de vakbeweging de mogelijkheid om het sociaal bestel nog een keer in breed verband onder de loep te nemen.

### Kerntaken sociale partners

Een passend begin is misschien het opnieuw benoemen van de kerntaken van de CAO. In de huidige situatie zijn er vier kerntaken: inkomen, werktijden, beroepskwalificatie en de juridische status van het individueel contract. Er zijn wel uitzonderingen ('discriminatie op de werkvloer'), maar grosso modo zijn de meeste CAO-bepalingen over de vier genoemde kernitems te verdelen. Als de scope van de CAO zou worden verruimd van arbeidsvoorwaarden naar 'arbeidsvoorwaarden, investeren in beroepskansen en sociale zekerheid' dan zouden de kerntaken van de CAO ook wat ruimer kunnen worden omschreven. Hierdoor krijgen de 'investeringsparagrafen' plotseling veel meer gewicht, waardoor de duurzaamheid van de te maken afspraken waarschijnlijk ook groter wordt. Anders gezegd: investeringsafspraken hangen er niet een beetje bij in de CAO, maar promoveren naar de kern.

- In de CAO wordt bijvoorbeeld ook *het inkomen* geregeld tijdens een periode van herscholing, stage, functieverandering, demotie, enzovoort. In dezelfde CAO staan eveneens – uitdrukkelijk in relatie tot de mobiliteitspassages – de *uitkeringsrechten* opgenomen.



- In de CAO vinden we *de werktijden* die nodig zijn om het oude werk te combineren met studie of herscholing en bovendien de financieringsbronnen om eventueel verlies van werkuren en productiviteit te compenseren.
- In de CAO vinden we *de huidige functie*, maar ook de benodigde *competenties voor een mogelijke vervolgloopbaan* en de financiële middelen die nodig zijn om aan zo'n vervolgloopbaan in of buiten de onderneming te werken.
- In de CAO vinden we de juridische status van het huidige contract, maar ook de rechtspositie bij detachering, stage contract, deelname aan een mobiliteitscentrum, enz.

De vier genoemde aspecten vormen in combinatie de kern van de CAO van de toekomst. De CAO beschrijft veel minder dan nu de actuele situatie van de medewerker, maar wordt veel meer een paspoort van werk naar werk. De sociale partners krijgen hiermee een nieuwe rol, maar blijven toch dicht bij het arbeidsproces, waar zij verstand van hebben.

Als (een deel van) de verandering van het sociale stelsel langs deze weg kan verlopen zijn de twee genoemde doelstellingen, meer nadruk op sociale investeringen en eenheid van uitvoering voor een flink deel te realiseren. De nieuwe rol van werkgevers- en werknemersorganisaties heeft nog steeds zijn wortels in de CAO, van oudsher het kernproduct van vakbonden. Maar de CAO zelf krijgt mettertijd een geheel ander karakter, want we mogen niet vergeten dat veel nu nog geldende CAO-afspraken beperkingen opleggen aan de mobiliteit en dus in strijd zijn met het investeren in mensen.

Met een benadering via de CAO wordt bovendien voorkomen dat alle nadruk komt te liggen op vorming van grote nieuwe fondsen en van grote nieuwe organisaties, die onmiddellijk onder grote politieke druk zullen moeten werken. Laten we toegeven dat in bestuurlijk werk en in het uitvoeren van grootschalige financiële zaken de sociale partners, althans in Nederland, niet sterk zijn. Het debat over 'fundamentele omvorming van het sociale stelsel' is dan ook niet alleen een debat over principiële keuzes. Het is ook een debat dat begrensd wordt door het motto: 'schoenmaker hou je bij je leest'.

# Solidariteit, fatsoen en het naakte bestaan

*Coen Teulings*





Aan welke eisen moet een 'fatsoenlijk' stelsel van sociale zekerheid voldoen? Een jaar geleden zou die vraag misschien geleid hebben tot een licht gefronste blik. Waarom moet een stelsel 'fatsoenlijk' zijn? Waarom niet 'rechtvaardig', of simpelweg 'goed'? Door het nieuwe beginselprogramma van de PvdA, waarin in navolging van Margalit het begrip 'fatsoen' een centrale rol speelt, is dat echter anders geworden. Een fatsoenlijk bestaan is de maat der dingen geworden.

Zelfs voor een lid van de commissie die dat programma heeft geschreven, is dat wenen. Maar toen ik me ging verdiepen in de eisen die vanuit goed fatsoen aan een stelsel van sociale zekerheid gesteld mogen worden, bleek deze eis plotseling vruchtbaar, ook op terreinen waar het traditionele rechtvaardigheidsbegrip ons vroeger in onoplosbare problemen bracht. In het navolgende zal ik de eis van goed fatsoen uitwerken voor vier terreinen: dat van in- en externe solidariteit; dat van de relatie tussen eigen en maatschappelijk verantwoordelijkheid, en, in het verlengde daarvan, het terrein van kennis en werk; en tenslotte de relatie tussen jong en oud.

### Interne en externe solidariteit

Aan de meeste stukken die ik tien jaar geleden heb geschreven wordt ik nu liever niet meer herinnerd. De waan van de dagen van weleer is inmiddels vervlogen, nu zijn andere ambities opportuun. Dat geldt niet voor mijn bijdrage aan een bundel geredigeerd door Godfried Engbersen en René Gabriëls uit 1995, onder de titel: *Solidariteit en uitsluiting: de keerzijde van een en dezelfde medaille*.

De kern van mijn betoog toen was dat sociaal-democraten, of meer algemeen, de supporters van de verdelende rechtvaardigheid, onvermijdelijk geconfronteerd worden met een vervelende paradox. Wie een pleidooi houdt voor herverdeling binnen de landsgrenzen, kan niet anders dan die landsgrenzen streng bewaken tegen buitenstaanders of buitenlanders, die van die herverdeling juist graag zouden willen profiteren. Zo niet dan zullen vele arme sloebbers zich bij onze bijstandskassen melden, en zullen de rijkaards ons land juist ontvluchten - om in essentie dezelfde reden, namelijk de bijstandskassen, maar nu om de contributies daaraan te ontlopen. Wie solidariteit in eigen kring bepleit, kan niet anders doen dan de grenzen van die kring strikt te definiëren, en buitenstaanders vervolgens rigoureuus uit te sluiten. Dat is pijnlijk, want het financiële perspectief van veel buitenstaanders is vaak nog veel minder rooskleurig dan van Nederlanders in de bijstand. Het is echter ook onvermijdelijk.

Dit inzicht heeft nies aan actualiteit ingeboet. Sterker nog, het is een electorale hit geworden. Tegelijkertijd is rigoureuze uitsluiting een illusie. Onze grenspalen staan ver uit elkaar, zowel praktisch als juridisch. Instroom van gelukzoekers is onvermijdelijk en, zoals ik in de volgende paragraaf zal betogen, ook wenselijk. We kunnen daar allerlei grenzen aan stellen, maar we kunnen niet om het gegeven heen dat er uiteindelijk immigranten zullen blijven komen, zeker als onze economie weer net zo gaat bloeien als vijf jaar geleden.





Een fatsoenlijk stelsel van sociale zekerheid zal deze beide zaken met elkaar moeten verenigen, enerzijds de noodzaak van uitsluiting, en anderzijds de onvermijdelijkheid van de mislukking daarvan. De enige manier om dat te doen is langdurig verschil te maken tussen de rechten van autochtonen en van nieuwkomers, of van staatsburgers en van gasten. Het duidelijkste voorbeeld is de bijstand voor gescheiden moeders. Gezinsvorming met partners van buiten Nederland moet die partners langdurig uitsluiten van het recht op bijstand. De partner die al in Nederland verblijft moet bij migratie tekenen voor de verantwoordelijkheid voor het levensonderhoud van de migrerende partner, voor bijvoorbeeld tien jaar. Kan hij of zij die verantwoordelijkheid niet waarmaken, dan is dergelijke migratie niet toegestaan. En voor de inkomende partner geldt iets soortgelijks: als wij bij voorbaat weten dat die persoon hier nooit haar of zijn eigen boontjes kan doppen, ook dan zou dergelijke immigratie moeten worden uitgesloten.

Echter, voor wie hier wel aan de slag kan – legaal, maar soms ook illegaal – moet er uiteindelijk zicht zijn op het staatsburgerschap met volledige rechten. Illegaal verblijf moet worden voorkomen, maar valt nooit helemaal uit te sluiten. Eén van de cruciale voorwaarden voor het functioneren van een markteconomie is het bestaan van goed gedefinieerde eigendomsrechten. Stelt u zich eens voor hoe het zou zijn als u uw huis verlaat en de deur achter u op slot draait, en er toch niet zeker van zou kunnen zijn dat als u over een uur terugkomt dat dat huis dan nog steeds uw huis is, en niet dat van een stel krakers. Toch zijn dat soort rechten voor illegalen veel minder vanzelfsprekend. Op één of andere manier moeten ook illegalen die hier langdurig verblijven (en klaarblijkelijk in staat zijn om hier hun hoofd boven water te houden) na verloop van tijd kunnen delen in de bescherming van eigendomsrechten. Dat is een eerste stap naar een volwaardig staatsburgerschap. Die eerste stap komt uiteindelijk iedereen ten goede, omdat daardoor de markteconomie beter functioneert. Wij gebruiken die illegale Polen (toen Polen nog geen lid was van de EU) immers graag als onze metselaars en schilders.

Kortom: een fatsoenlijke sociale zekerheid garandeert volwaardig staatsburgers een fatsoenlijke uitkering, en geeft nieuwkomers die hebben bewezen volwaardig in Nederland mee te kunnen draaien het uitzicht op een volwaardig staatsburgerschap.

## **Eigen kansen door eigen inzet**

Onderwijs moet niet egaliseren, maar inspireren. Dat is een buitengewoon belangrijk inzicht, zeker als Europa zichzelf ook maar enigszins serieus neemt als ze zegt dat ze de meest dynamische regio van de wereld wil worden. Goed onderwijs is daarvoor cruciaal. Maar juist omdat onderwijs zo belangrijk is, is het ook zo bepalend voor de positie die iemand later in de maatschappelijke hiërarchie gaat innemen. Een hele generatie ‘onderwijsvernieuwers’ in de sociaal-democratie, met Van Kemenade als voorman,



heeft zich uitgesloofd om onderwijsuitkomsten te egaliseren, om aldus machtsverschillen te verkleinen. Dat beleid heeft veel kwaad gedaan. Egaliseren betekent mischien verheffing van het niveau van de uitvallers, als dat tenminste mogelijk is. Veel makkelijker is het echter om de top gewoon mee te laten doen met de massa. Geen aparte klasjes waar toptalent zich volop kan ontplooiën, gewoon één midschool.

Enige jaren geleden heeft de PvdA in de Tweede Kamer in deze een beslissende draai gemaakt door selectie in het hoger onderwijs mogelijk te maken. Die draai is niet beslissend omdat selectie op zichzelf zo belangrijk is. Veel belangrijker is dat selectie de opmaat is naar differentiatie, en naar het aanspreken van ambitie. Differentiatie is belangrijk omdat wij niet allemaal hetzelfde willen en kunnen. Differentiatie maakt het mogelijk iedereen op zijn eigen niveau aan te spreken. Dan ontstaan er topklasjes van mensen die veel kunnen, en die dus ook later op de bovenste sporten van de maatschappelijke ladder zullen eindigen. Vaak zijn dat helaas ook nog de kinderen van degenen die in de vorige generatie op die bovenste sporten stonden.

Voor de school van Van Kemenade was dat een gruwel, om op zichzelf begrijpelijke redenen. Het gevolg was echter dat ambitie in het onderwijs verdacht werd, en dat toppen omlaag genivelleerd werden. Voor de nieuwe generatie PvdA'ers is dat juist een droom, het opleiden van toptalent dat deze samenleving, een kennissamenleving om precies te zijn, vooruit helpt. De nieuwe PvdA sluit daarmee aan bij de sociaaldemocratie van het begin van deze eeuw, toen onderwijs en wetenschap voor begaafde arbeiderskinderen een kans op emancipatie bood. Een lange rij Nederlandse Nobelprijzen in natuurkunde was daarvan het directe gevolg. Op dezelfde manier mag je verwachten dat nu ambitie de motor voor integratie van nieuwkomers in onze samenleving wordt: de ambitie om te omhoog te komen op de maatschappelijke ladder, om te beginnen in het onderwijs. In tegenstelling tot gangbare opinies laten de studies van SCP zien dat dat ook gebeurt, zij het wat minder snel dan naïeve wereldverbeteraars hadden gehoopt.

De wenselijkheid van differentiatie uit zich ook op een ander terrein, namelijk in het basisonderwijs, bij Islamitische scholen. Hier is de onderwijssocioloog Jaap Dronkers mijn getuige. Vanzelfsprekend zijn de CITO-scores van kinderen van Islamitische ouders minder goed dan die van kinderen met autochtone ouders. De achtergrond van de ouders is een belangrijk verklaring voor het uiteindelijke schoolresultaat. Dat is een gegeven van alle tijden, en dat kun je de school dus niet aanrekenen. Als je echter corrigeert voor dit verschil in achtergrond van de ouders, dan doen Islamitische scholen het beter dan andere scholen. Om een mij onduidelijk reden lijkt dit gegeven in de maatschappelijk discussie geen enkele rol te spelen. Toch heeft het een precedent. De emancipatie van het Katholieke Zuiden is mede te danken aan het Katholieke onderwijs. Ik zie dan ook geen reden waarom het de Islamitische zuil niet net zo zal ver-



gaan als haar Katholieke evenknie. De zuil is bezweken onder het succes van het door haarzelf georganiseerde onderwijs. Katholieken bestaan niet meer, het zijn Nederlanders geworden.

Tot slot roep ik ook Hans Adriaansens (alweer een socioloog) op als mijn getuige. Adriaansens is de instigator van University College Utrecht, een campus opleiding voor excellente studenten aan de universiteit van Utrecht. Die opleiding is een groot succes, gewoon door goed na te denken over het soort omgeving waarin goed onderwijs kan gedijen. Adriaansens stelling is echter dat toponderwijs niet perse is voorbehouden aan excellente studenten. Ook een HEAO in Zwolle kan topkwaliteit bieden, niet gericht op de intellectuele upper ten, maar op de brede groep zevens en achten. Ook toponderwijs kan worden gedifferentieerd, voor ieder niveau is er een eigen vorm van toponderwijs. Het is een kwestie van de juiste mensen aan de knopen laten draaien. Concurrentie tussen instellingen en instituten maakt vanzelf duidelijk wie dat zijn. Kortom: bij een fatsoenlijk stelsel van sociale zekerheid hoort een onderwijsbeleid dat mensen aanspreekt op hun ambitie, en dat onderwijsgeevenden aanspoort om nieuwe onderwijsvormen te zoeken, en juist niet een beleid dat ambitie van studenten en de ondernemerszin van onderwijsgeevenden smooit in de regelgeving die de grauwe middelmaat tot de norm voor iedereen verheft.

## **Kennis en werk**

In het verlengde van het belang van het onderwijs is ook de 'kenniseconomie' veelvuldig bezongen, zozeer zelfs dat dat woord door misbruik besmet is geraakt. Die besmetting zal echter maar tijdelijk zijn, want het belang van kennis in de economie neemt nog steeds toe - voor de wereld in het algemeen, en voor hoogontwikkelde landen als Nederland in het bijzonder. Kenniseconomie maakt dat de factor arbeid nu zelf eigenaar is geworden van het voornaamste productiemiddel, namelijk kennis en ervaring opgeslagen in de eigen hersenen.

Economisch gezien heeft kennis een aantal bijzondere eigenschappen. Allereerst is kennis altijd een monopolie. Iemand bedenkt een oplossing voor een bepaald probleem. Die oplossing zit echter alleen in zijn of haar hoofd, nergens anders. Wie de oplossing wil weten, zal met die bedenker moeten gaan onderhandelen, anders komt hij het niet te weten. Goed onderwijs is overigens een manier om die monopolie macht te beperken: hoe meer mensen die kennis hebben, des te geringer hun marktmacht.<sup>1</sup> Ten tweede is kennis vaak diffuus. Soms kan kennis met patenten worden beschermd en verhandeld, maar veelal is het gebruik van kennis moeilijk te reguleren. Ten derde is reproductie van kennis nagenoeg kosteloos. Een idee hoeft maar één keer te worden bedacht, daarna kan het zonder meerkosten eindeloos worden toegepast.

---

<sup>1</sup> C. Teulings, *Onderwijs: een nuttige maatschappelijke investering?* In: *Socialisme en Democratie*, 57(9), p. 405-410.



De factor arbeid is dus weliswaar eigenaar van de belangrijkste productiefactor geworden, maar eigendom leidt tot een zeer ongelijke inkomensverdeling. Het beste idee kan eindeloos worden verkocht, het een na beste idee is eigenlijk waardeloos. Eén stapje op de ranglijst maakt dus een enorm verschil. Zoals dat vaak kernachtig wordt aangeduid: "the winner takes all". De kenniseconomie leidt dus tot ongelijkheid binnen de factor arbeid, en tot onzekerheid: wie zal zeggen of jouw idee het beste zal zijn, of helaas net slechts het één na beste.

Deze observaties hebben enorme gevolgen voor de organisatie van het economische proces. Centrale regie is ten dode opgeschreven, het stimuleren van het eigen initiatief is onvermijdelijk. De veel besproken horizontalisering van de samenleving is hiervan een direct gevolg: de directeur kan zijn medewerker wel directieven geven, maar omdat hij eigenlijk niet weet waar het over gaat heeft dat niet zoveel zin. Onderhandelen met zijn 'ondergeschikte' is dan de enige oplossing. Wie kennis heeft zal daar dus voor worden beloond (want daar gaan die onderhandelingen natuurlijk over) of de vorm aanemen van een ruimhartige beloning naar prestaties.

Dit is één van de kernproblemen van de overheidssector. Onderwijs en zorg, maar ook de ruimtelijke ordening en de (aanleg van) infrastructuur zijn sectoren waar kennis, en dus kennismonopolies, een grote rol spelen. Centrale regie is daar dus op zijn retour, en daarmee ook de politieke verantwoording. Dat proces is nu al een jaar of dertig gaande, en zal nog wel even verder gaan. Tegelijkertijd nemen de ongelijkheid en onzekerheid toe, en dus de behoefte aan sociale zekerheid. Op die manier ontstaat grote behoefte aan fatsoenlijke sociale zekerheid voor degene van wie kennis uit mode is (en die dus nieuwe kennis moet vergaren), of voor degene voor wie kennis sowieso moeilijk bereikbaar is.

Kortom: afscheid van centrale sturing en de erkenning van het belang van beloning naar prestaties (met alle gevolgen van dien voor de inkomensongelijkheid), maar tegelijkertijd de erkenning dat in een dergelijke wereld een goed stelsel van sociale zekerheid nodig is.

## De relatie tussen jong en oud

Mijn laatste punt betreft de relatie tussen jong en oud. Hier dreigt een vreselijk blokade. De vergrijzing en ontgroening leiden niet alleen tot financiële, maar ook tot politieke problemen.

Het CDA heeft dat met zijn toenmalige lijsttrekker Brinkman ervaren. De leeftijd van de mediane kiezer (als je alle kiezers naar leeftijd rangschikt, is dat de middelste kiezer, die dus de 'doorslaggevende' stem heeft) neemt voortdurend toe, en politieke partijen zullen hun oren dus steeds meer naar het grijze belang laten hangen. Er zijn al politici op zoek naar deze markt, zoals bleek in de Volkskrant van 23 juli 2004, waar Bram Peper vast een opstand van de 50 plussers aankondigde. Deze ontwikkeling creëert het



schrikbeeld van een insider-outsider samenleving, waarin oudere insiders hun belangen beschermen ten koste van jongere en nieuwe outsiders en waarin dus het getalsmatig gewicht van ouderen het initiatief van jongeren doordrukt.

Dit probleem begint al zichtbaar te worden in het economisch beleid. Een mooi voorbeeld is de hoge werkloosheid onder ouderen. Ouderen verdienen vaak fors meer dan jongeren, en vooral daarom zijn ze zo vaak werkloos: hun hogere loonkosten wegen niet op tegen hun productiviteit. Daarnaast worden ouderen beter beschermd door de sociale zekerheid. Via een combinatie van langere WW rechten, bescherming van vermogen in de IOAW, vervroegd pensioen en WAO zijn er voor ouderen vaak riante afvloeiingsregelingen. Beschikbaar. Het één staat niet los van het andere: de riante afvloeiingsregelingen maken het niet nodig om met een lager loon akkoord te gaan. In zijn oneindige wijsheid heeft de Tweede Kamer nu bedacht (onder aanvoering van Jan van Zijl) dat de hoge werkloosheid onder ouderen moet worden verminderd door hen een hogere arbeidskorting te geven. Het probleem wordt dus niet opgelost door iets te doen aan de relatief riante uitkeringen, maar door ouderen ook nog een belastingvoordeel te geven als ze blijven werken. De recente problemen in pensioenfondsen hebben soortgelijke kenmerken: de pensioenrechten van de huidige generatie dreigen te worden beschermd ten koste van de aanspraak van latere generaties. Even tekenend is hoe de uitgaven voor onderwijs nu al jaren in de verdrukking zitten, in weerwil van alle tam-tam rond het Innovatieplatform.

Een bloeiende kenniseconomie vereist dat jongeren en nieuwkomers in ons land worden uitgedaagd om hier nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. Dat kan alleen als ze daarvoor de ruimte krijgen, ook financieel. De bloei van Amsterdam in de jaren negentig was niet in de laatste plaats te danken aan het feit dat talentvolle buitenlanders die stad als een aantrekkelijke locatie zagen om hun talenten te ontplooiën. Kortom: het moet voor outsiders aantrekkelijk zijn om hier insiders proberen te worden. Dat verdraagt zich slecht met een grote groep ouderen die via de politiek hun pensioenrechten probeert veilig te stellen. In dat perspectief is de slogan 'Een evenwichtige verdeling tussen generaties' natuurlijk wel juist, maar toch enigszins een miskenning van de aard van het probleem. 'Bescherm de rechten van jongeren' lijkt meer *to the point*.

Vanuit dit perspectief wil ik graag het pleidooi van Trudy Knijn elders in deze bundel steunen voor een verhoging van de kinderbijslag – mits die (anders dan zij wil) inkomensonafhankelijk blijft. Maar dat is toch erg duur, en die rijke yuppies hebben dat extra geld voor hun kinderen toch helemaal niet nodig, hoor ik u denken? Dat lijkt vanzelfsprekend maar het is in feite een drogredenering. Als ik u hetzelfde probleem in een wat andere vorm voorleg, bent u het onmiddellijk met me eens: "Stel: twee vrouwen, één met kinderen en één zonder kinderen, gaan door meer te werken 100 Euro meer verdienen. Vindt u het dan redelijk dat de vrouw met kinderen daar netto



minder van overhoudt dan de vrouw zonder kinderen?" Ik moet mij al sterk vergissen als uw antwoord niet luidt: "Nee, natuurlijk niet, het is eerder omgekeerd"

Dan bent u dus tegen inkomensafhankelijkheid in de kinderbijslag. De vrouw zonder kinderen betaalt over die 100 euro extra ongeveer 40 euro belasting, en houdt dus 60 euro over. De vrouw met kinderen betaald diezelfde 40 euro belasting. Maar doordat haar inkomen hoger is gaat ook de kinderbijslag nog 20 Euro omlaag. Ze houdt dus netto maar 40 euro in plaats van 60 euro over. Een inkomensafhankelijke kinderbijslag is dus feitelijk een verschuiving van lasten, binnen de groep belastingbetalers met kinderen, van rijk naar arm, terwijl wat je wilt is een verschuiving van de belastingbetalers zonder kinderen naar die met kinderen. Een dergelijk beleid kost een paar centen, maar ik zou daar als econoom graag voor willen vloeken in ons eigen kerk: een lichte verhoging van de marginale tarieven ter verhoging van de kinderbijslag lijkt me zeer de moeite waard.

Kortom: Bescherm de rechten van jongeren en ouders met jonge kinderen tegen de macht van het grote getal der ouderen.

### Tenslotte

Tenslotte heb ik nog één opmerking. Discussies over een fatsoenlijk stelsel van sociale zekerheid worden altijd gekenmerkt door discussiebijdragen die aandacht vragen voor het vele vrijwilligerswerk dat uitkeringsgerechtigden doen. Ongetwijfeld is er her en der een uitkeringsgerechtigde die dat doet, maar studies van het SCP laten zien dat het meeste vrijwilligerswerk gebeurt door mensen met een betaalde baan. Het idee dat vrijwilligerswerk mensen die beroep doen op een uitkering zou kunnen ontslaan van de verplichting om te zoeken naar betaald werk, of dat vrijwilligerswerk hun baanloosheid zou kunnen legitimeren, lijkt mij, een enkele uitzondering daargelaten, flauwekul.

# Investeren in individualiseren, met het oog op de jeugd

*Trudie Knijn*





Op welke wijze kan de sociale zekerheid bijdragen aan een fatsoenlijke samenleving en een fatsoenlijk bestaan en valt er vanuit het perspectief van de fatsoenlijke samenleving iets te zeggen over de toenemende inkomenspolarisatie, het vraagstuk van individualisering van de uitkeringen en de verhouding tussen steun en dwang in de sociale zekerheid?

In de bijdragen van Sen (1995), Sennett (2003), Giddens (1998) en Esping-Andersen (2000), dat wil zeggen in de sociaal-liberale traditie, zijn interessante aanknopingspunten te vinden voor de beantwoording van deze vragen. Die staan overigens haaks op het beleid dat op dit moment vanuit de hybride politieke constellatie van neo-liberalisme en communitarisme ons land teistert, en waarvoor helaas de bodem is gelegd door de parse coalitie. De sociaal-liberale traditie biedt tenminste drie principes die richtinggevend kunnen zijn voor het denken over de relatie tussen overheid en burgers in een fatsoenlijke samenleving; 1) (handelings)bekwaamheid (capability), 2) wederzijdsheid en rekenschap, en 3) sociale investeringen.

## Bekwaamheid

Er loopt bijna een rechte lijn van Marshall's (1948/76) 'sociaal burgerschap' en Berlin's (1969) positieve vrijheid naar het meer recente werk van Sen (1995) en Giddens (1998). De grondgedachte is dat een fatsoenlijke samenleving burgers in staat stelt hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Capability, oftewel handelingsbekwaamheid, is daarin een centraal begrip. In alle varianten van de sociaal-liberale theorie heeft de staat de verantwoordelijkheid burgers de condities te bieden die hen in staat stellen handelingsbekwaamheid te ontwikkelen. Sen (1995) verstaat onder 'capability' dat mensen goed gevoed moeten zijn, behoorlijke huisvesting nodig hebben, in goede gezondheid verkeren en goed onderwijs gevolgd hebben vooraleer ze in staat zijn zelfvertrouwen en zelfrespect te ontwikkelen. Alleen op die basis kan van hen verwacht worden een bijdrage te leveren aan de samenleving. Hij sluit daarmee direct aan op Berlin's (1969) onderscheid tussen negatieve en positieve vrijheid. Negatieve vrijheid impliceert dat mensen niet gehinderd worden – door de staat – om hun capaciteiten te ontplooiën. Dit is civiel burgerschap en slechts van betekenis voor degenen die zichzelf wel kunnen redden, de sterken onder ons. Positieve vrijheid daarentegen impliceert dat burgers door de overheid voldoende ondersteund worden om daadwerkelijk gebruik te maken van hun ontwikkelingspotentie.

Tegen deze achtergrond spreekt Giddens (1998) van positive welfare, dat het best vertaald kan worden met 'positieve bijstand'. Bijstand, zegt hij, is niet in eerste instantie een economisch concept, het is een psychologisch concept omdat het betrekking heeft op het welzijn van burgers. Uitkeringen volstaan niet. Wat burgers nodig hebben is begeleiding en ondersteuning bij het hervinden van hun zelfvertrouwen.





Dat betekent dat bijstand slechts de laatste schakel is in een proces van het garanderen van welzijn. De eerste taak is ervoor te zorgen dat een zo klein mogelijk aantal mensen daar terecht komt. De vraag is dus vooral: waarom komen mensen überhaupt in de bijstand terecht? Is ons onderwijs zodanig ingericht dat niemand zonder diploma de school verlaat? Is onze jeugdzorg van zodanige kwaliteit dat kinderen goed beschermd worden en geen kans krijgen verloren te raken voor de samenleving? Zijn onze kinderopvangvoorzieningen en schoolstructuren (openingstijden, atv'tjes en vakanties) zodanig dat iedereen in staat is te werken en na scheiding in haar eigen onderhoud te voorzien en hoe zit het met het toezicht op de alimentatiebetalingen? Deze retorische vragen en het negatieve antwoord erop dateert niet van deze regeerperiode. We kunnen dus niet verbaasd zijn als teveel mensen gebruik moeten maken van de bijstand. Belanden mensen eenmaal in de bijstand dan houdt de verantwoordelijkheid niet op, ook dan nog zijn goed onderwijs, respect, en vormen van steun die het zelfvertrouwen kunnen bevorderen van het grootste belang vanuit het perspectief van een fatsoenlijke samenleving.

### **Wederzijdsheid en rekenschap**

Klantmanagers laten tegenwoordig cliënten een contract tekenen wanneer ze een integratietraject ingaan. Daar wordt mee uitgedrukt dat er geen rechten zonder plichten zijn; tegenover de aanspraak op een collectief goed, hetgeen de bijstand is, moet ook de plicht staan naar vermogen bij te dragen aan het algemeen belang. Met Sennett (2003) kunnen we uitleggen waarom dit een terecht, want respectvol, principe is. Bijstand, zegt hij, moet niets met medelijden te maken hebben, en zelfs niet met op mededogen gebaseerde solidariteit (charitas). Bijstand kan alleen respectvol verleend worden als we de ander daarmee in staat stellen autonomie te verwerven, in de betekenis van het als mens kunnen functioneren in en met de samenleving. Wederzijdsheid is echter vooral van belang in de directe relatie tussen de bijstandsverleners – professionals en uitvoerende instellingen – en de cliënt. Tegenover de plichten van de bijstandontvanger moeten de plichten van de klantmanagers, de reïntegratiebedrijven en de nationale en lokale overheden evenzeer duidelijk zijn. Wat zijn de sancties als zij hun verplichtingen niet nakomen?

Vergelijkende casestudies in Nederland, de Verenigde Staten en Engeland (Millar & Evans 2003; Korteweg 2004) hebben me de afgelopen jaren geleerd dat we in de bestrijding van de armoede, waar de bijstand een uitweg uit zou moeten bieden, met een dilemma kampen. De armoede in Nederland neemt toe, ook in gezinnen met kinderen (Snel, van der Hoek & Chessa 2004). Maar omdat we nog niet het schrijnende armoedeniveau van de Verenigde Staten en Engeland hebben bereikt, is er lang niet op alle niveaus het bewustzijn aanwezig dat maatregelen genomen moeten worden. Een extra belemmering is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het



beleid enorm gespreid is. Veel uitvoerenden in de bijstandsverstrekking in Nederland zijn zich nauwelijks bewust van de urgentie van hun taak en van hun mogelijkheden om de handelingsbekwaamheid van de bijstandsafhankelijken te vergroten. De algemene doelstellingen van het beleid in termen van emancipatie, zelfontplooiing en arbeidsmarktbeleid worden zelden gekoppeld aan armoedebestrijding. En dus is er sprake van 'afoming', wagen de reïntegratiebedrijven zich niet aan de moeilijke gevallen, verwijzen de klantmanagers slechts door en is van support nauwelijks sprake. De klantmanagers weten niet wat reïntegratiebedrijven met hun cliënten doen, hebben geen overzicht over de kinderopvangmogelijkheden en geen tijd om de cliënt echt bij te staan. Zodoende is er weinig inzicht in de besteding van de middelen voor reïntegratie en weten we niet of cliënten inderdaad begeleid worden in de richting van handelingsbekwaamheid. Wel weten we dat klantmanagers het prettig vinden dat ze nu zakelijker met hun cliënten kunnen omgaan en dat ze hen nog maar eens in de twee jaar spreken. Terwijl één van mijn studenten in Engeland Personal Advisers (PA's) aantrof die met groot enthousiasme alleenstaande moeders begeleiden bij het creëren van alle mogelijke voorwaarden voor het weer aan het werk gaan, trof ze in Nederland alleen klantmanagers aan die zich ontwikkeld hadden tot intermediairs achter een bureau. We hebben teveel 'verwijzende' professionals in welzijnsland. Tenslotte ontbreekt coherentie op nationaal niveau in de aanpak van armoedebestrijding, onderwijs, inkomenspolitiek, zorgvoorzieningen en schooltijden. Er is de laatste tijd veel gesproken over rekenschap en toezicht. Een onlangs verschenen WRR rapport (2004) over maatschappelijke dienstverlening laat zien dat ook in de arbeidsvoorziening dit probleem aan de orde is. "Wie verwacht nog iets van mij," zingt Liesbeth List naar Brel, als ze haar onverantwoordelijke voorouders bezingt. En dat geeft het dilemma kernachtig weer. Het verweer van veel bijstandsontvangers kan helaas nog te vaak luiden dat de condities om werk te aanvaarden niet gerealiseerd zijn. Het principe van wederzijdsheid zou zo ingevuld moeten worden dat er nagenoeg geen excuus meer is om niet volwaardig en autonoom aan de samenleving deel te nemen.

## Sociale investeringen

Ten tijde van Esping-Andersen's 'Three worlds of welfare capitalism', (1990) kon Nederland nog gekarakteriseerd worden als een hybride verzorgingsstaat met elementen van sociaal-democratie (met name de inkomenshervdeling over gezinnen) en corporatisme (verzuild, statusgebaseerde gezinsuitkeringen). In de jaren negentig zijn we uit koers geraakt. Op dit moment valt Nederland veel beter te typeren als een hybride van een liberale en een corporatistische verzorgingsstaat. Liberaal in die zin dat we in het publieke domein nu collectieve middelen aanwenden om private marktpartijen (zoals reïntegratiebedrijven) te financieren en de regie hebben overgedragen aan decentrale overheden. Corporatistisch zijn we nog steeds omdat de statusgebaseerde



zorg voor huidige en voormalige werknemers nog fier overeind staat. De liberalisering speelt zich vooral af in sectoren die direct of indirect aan de sociale zekerheid, de bestaansvoorwaarden en daarmee aan het welzijn zijn gerelateerd: de arbeidsvoorziening, de kinderopvang en de ziektekostenverzekering.

Interessant genoeg zijn ook andere landen van koers gewijzigd, maar dan in de richting van een sociale investeringsstaat (Esping-Andersen 2000). Hoewel een sociale investeringsstaat risico's met zich meedraagt voor de oudere bevolking moeten we daar niet te dramatisch over doen. De zwaksten moeten beschermd worden maar het is niet erg fatsoenlijk en ook niet erg verstandig tegelijkertijd veel rijke ouderen en veel arme kinderen en jongeren te laten samenleven. De armoede onder kinderen is in ons land in tien jaar tijd met vijftien procent gestegen, de helft van de kinderen van Marokkaanse ouders leeft in armoede, zo laat het onderzoek van Snel, van der Hoek en Chessa (2004) zien, elk jaar verlaten tienduizenden drop-outs het VMBO zonder diploma en kinderen die thuis problemen hebben, belanden in gesloten inrichtingen omdat elders geen plaats is.

Vanuit het perspectief van een sociale investeringsstaat kan daar een samenhangend en vertrouwenwekkend uitzicht uit geboden worden. Het is letterlijk een hoopvol perspectief, gericht op de toekomst en daarmee op de jeugd. Een en ander vereist durf omdat nieuwe categorisering en ontwikkeling moeten worden van de behoeften van burgers en van wie daarvoor in aanmerking komt. Daarbij gaat het niet, zoals wel wordt beweerd, om de vervanging van een universele door een selectieve verzorgingsstaat, maar om het opnieuw bezien van de criteria voor selectiviteit. Oud zijn is, evenmin als jong zijn, een reden om niet op plichten ten opzichte van de samenleving te worden aangesproken. Onvolwassen zijn is geen reden om veronachtzaamd te worden, noch om als potentieel crimineel of hangjongere, want dat schijnt tegenwoordig hetzelfde te zijn, aangemerkt te worden. Het hebben van kinderen is geen reden om niet te werken, maar de zorg dragen voor kinderen is wel een reden om alle mogelijke bijstand te kunnen verwachten om die taak ook goed uit te kunnen oefenen, in de vorm van kinderopvang, alimentatie, onderwijs, jeugdzorg en jongerenwerk. Vanuit het perspectief van de sociale investeringsstaat is investeren in de jeugd, en hun verzorgers, docenten en begeleiders van het allergrootste belang (De Winter 2000). 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.

### **Fatsoenlijke samenleving en een fatsoenlijk bestaan**

Ik pleit dus voor een positieve bijstand, gebaseerd is op het ontwikkelen van de bekwaamheden van burgers, waarin sprake is van wederzijdsheid, investeren in de toekomst, een respectvolle en betrokken uitvoering en waarin de rechten en plichten van



zowel uitkeringsontvangers als die van de bijstandverstrekkers benadrukt worden. Wat betekenen deze uitgangspunten voor een fatsoenlijke samenleving en een fatsoenlijk bestaan?

- De inkomenspolarisatie doet zich in toenemende mate voor tussen gezinnen met twee verdieners en eenverdieners. De armoede stijgt bij kinderen van laagopgeleide alleenverdieners, van alleenstaande en van Marokkaanse ouders. Het centraal stellen van de positie van kinderen in de sociale zekerheid is goed te verdedigen. De bekwaamheid 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. Maar er zijn ook empirische gronden; ik ben al enige jaren betrokken bij een internationaal vergelijkend onderzoek naar de kosten van het hebben van kinderen (Bradshaw & Finch 2002). Steeds blijkt daaruit dat Nederland slecht scoort in het ondersteunen van gezinnen met kinderen. Tot nu toe was er weinig relatie met armoede omdat de lonen van mannelijke kostwinners in Nederland relatief zeer hoog zijn, omdat moeders het gezinsinkomen met een part-time baan aanvullen en we relatief weinig eenoudergezinnen hebben. Maar dat betekent wel dat de armoede van kinderen in Nederland in gezinnen zonder een goedverdienende kostwinner te weinig gecompenseerd wordt en de kloof steeds groter wordt. In antwoord op het eerste dilemma van de inkomenspolarisatie tussen eenverdieners en tweeverdienersgezinnen, raad ik dan ook aan de aanwezigheid van kinderen als uitgangspunt te nemen, in plaats van de partnerschapsrelatie. Ter voorkoming van toenemende inkomenspolarisatie zijn bovendien grote investeringen (financieel en kwalitatief) nodig in het onderwijs zowel ten behoeve van kinderen als ten behoeve van volwassenen met een uitkering.
- De tweede vraag heeft betrekking op de individualisering van het minimuminkomen. Individualisering is lang een principe geweest in de emancipatie van vrouwen en is sluipenderwijs onderdeel geworden van de Nederlandse sociale zekerheid. Op dit moment is sprake van een tendens tot de-individualisering, in de WAO, de AWBZ waarbij sprake is van vermindering van rechtsaanspraken en waardoor men eerder aangewezen is op de financiële middelen en de zorg van gezinsleden. Maar ook de individualisering van de AOW, de ANW en de bijstand voor gezinnen in de jaren negentig ging gepaard met reductie van rechtsaanspraken (Knijn 2004). Individualisering is vooral een arbeidsmarkt- en bezuinigingsinstrument gebleken, ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Als inkomensinstrument is het minder geschikt. Het is goed dat we in diverse sociale zekerheidsregelingen een vorm van, wat ik genoemd heb 'gematigde individualisering', hebben ingevoerd, waarbij compensatie geboden wordt aan huishouders



die anders onder het minimum dreigen te vallen (Knijn, 2003) Drastische individualisering zal vooral ten koste gaan van de minstverdienende huishoudens, tenzij de implicatie is dat alle niet-werkende vrouwen een basisinkomen krijgen, en dat lijkt me een brug te ver.

- In de verhouding tussen steun en dwang is er vooral een rol voor professionals weggelegd. We kunnen er niet vanuit gaan dat alle uitkeringsgerechtigden onmondig, hulpeloos of gebrekkig zijn. Maar het omgekeerde is ook niet het geval; het zijn niet allemaal profiteurs of calculerende burgers. Medelijden noch mededogen is een goede basis voor solidariteit, het bevorderen van autonomie en handelingsbekwaamheid vereist respectvolle betrokkenheid. Juist daarom is de taak van de professionals in de uitvoering van de sociale zekerheid zo enorm belangrijk. Zonder bewaam, goed opgeleide en betrokken bijstandsconsulenten die tijd hebben voor en inzicht hebben in hun cliënten en in de hulpmiddelen die ze kunnen aanwenden, kan van steun noch dwang enig positief resultaat verwacht worden. Reprofessionalisering van de uitvoering en herijking van het reïntegratieinstrument, zodanig dat er werkelijk in individualisering kan worden geïnvesteerd, zijn onmisbare instrumenten voor een sociale zekerheid die bijdraagt aan een fatsoenlijke samenleving. Individualisering van de cliënt moet het doel zijn en dat vereist alle mogelijke investeringen in het bevorderen van handelingsbekwaamheid.

## Literatuur

Berlin, I. (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.

Bradshaw, J. & N. Finch (2002) *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*. Leeds: Department for Work and Pensions.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (2000) Uitdagingen voor de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw: vergrijzende samenlevingen, kenniseconomieën en de houdbaarheid van de Europese verzorgingsstaat, *Beleid en maatschappij* 27 (4), 219-232.

Giddens, A. (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Knijn, T. (2003) Challenges and risks of individualization in the Netherlands, *Social Policy & Society* 31 (1), 57-65.

Knijn, T. (2004) *Het prijzen van de zorg*. Oratie, Universiteit Utrecht.



Korteweg, A. (2004) *The Rise of the Masculine Worker-Citizen: An Ethnography of Welfare Reform in the Netherlands and the United States*. Unpublished Dissertation, Berkeley: University of California, Berkeley.

Marshall, T.H. (1948/1976) Citizenship and social class, reprinted in: *Citizenship and Social Development*. Essays by T.H. Marshall. Westport: Greenwood Press, pp. 65-122.

Millar, J. & M. Evans (eds.) (2003) *Lone Parents and Employment. International Comparisons of what Works*. Research reports, Sheffield: DWP Research Management.

Sen, A. (1995) *Welzijn, vrijheid en maatschappelijke keuze. Opstellen over de politieke economie van het pluralisme*. Gekozen door Jos de Beus. Amsterdam: Van Gennep.

Sennett, R. (2003) *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Byblos.

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.

Winter, M., de (2000) *Beter maatschappelijk opvoeden. Hoofdlijnen van een eigentijdse participatie-pedagogiek*. Oratie. Assen: Van Gorcum.

