

Peter van Lieshout (red.)



SOCIALE

(ON)

ZEKERHEID



De voorziene toekomst

Sociale (on)zekerheid

Sociale (on)zekerheid

De voorziene toekomst

*Onder redactie van
Peter van Lieshout*

Amsterdam University Press

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van een subsidie van Stichting Instituut Gak

Ontwerp omslag: Studio Ron van Roon, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 460 8

e-ISBN 978 90 4853 528 6

DOI 10.5117/9789462984608

NUR 600



Creative Commons License CC BY NC ND

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>)

© All authors / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam, 2016

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

Inhoud

1. De toekomst van de sociale (on)zekerheid	7
<i>Peter van Lieshout</i>	
2. Actuele bestaansonzekerheid	29
Over de nieuwe condities van het sociale domein	
<i>Hans Boutellier</i>	
3. De sociale onzekerheid	43
<i>Kim Putters en Stella Hoff</i>	
4. De grote golf van het sociale stelsel	63
<i>Paul de Beer</i>	
5. Sociale zekerheid in een open samenleving	89
Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid	
<i>Romke van der Veen</i>	
6. Kapitaalopbouw voor zorg, zekerheid, en pensioen	113
<i>Casper van Ewijk</i>	
7. Sociale zekerheid ‘migratie-proof’	133
<i>Monique Kremer</i>	
8. Nieuwe spelers en andere zekerheden	163
Boards en valleys in de regio als nieuwe platforms naast de sectorale arbeidsverhoudingen	
<i>Jan Peter van den Toren</i>	
9. Sociale zekerheid: een gelaagd begrip	185
Materiële, emotionele en relationele zekerheid in de eenentwintigste eeuw	
<i>Evelien Tonkens en Loes Verplanke</i>	

10. Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke
herverdeling naar activering en sociale investeringen 203
Olaf van Vliet
11. Tussen hoop en vrees 223
Gedachten over innerlijke zekerheid
Gabriël van den Brink

1. De toekomst van de sociale (on)zekerheid

Peter van Lieshout

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH01

Samenvatting

Lang ging het debat over de toekomst van de sociale zekerheid vooral over de vraag wat er aan technische aanpassingen aan het stelsel aangebracht moeten worden. Inmiddels dienen zich twee fundamentele vragen aan. Allereerst lijkt het stelsel niet meer per definitie sociale zekerheid te bieden omdat het idee over wat zekerheid is, zelf aan verandering onderhevig is: inkomenscompensatie is niet per definitie de hoogste vorm van zekerheid. Ten tweede ontwikkelt de moderne economie zich op een manier die steeds minder past bij het stelsel van sociale zekerheid: contracten zijn steeds minder permanent, de termen werkgever en werknemer zijn steeds minder passend en werken en leren zijn steeds minder te scheiden. Verkend wordt langs welke wijze het stelsel zich zou moeten ontwikkelen om een adequaat antwoord te zijn op deze ontwikkelingen.

Keywords: sociale zekerheid, innovatie, onzekerheid, nieuwe economie, verzorgingsstaat

De toekomst van de sociale zekerheid is weer volop onderwerp van reflectie. Daar is ook alle reden toe. Het is voor velen de vraag of het huidige stelsel van sociale zekerheid nog wel past in deze wereld: bij deze moderne burgers die zelf keuzen willen maken en zich maar beperkt solidair voelen met anderen, bij deze moderne economie die vraagt om flexibiliteit en bij deze globaliserende wereld waarin natiestaten en landsgrenzen steeds problematischer constructen lijken. Bovendien is het de vraag of het socialezekerheidsstelsel eigenlijk nog wel brengt wat het belooft: sociale zekerheid. In de loop van de afgelopen eeuw is een stelsel ontstaan waarbij 'zekerheid' vooral ging staan voor inkomensgaranties bij verlies van werk

door ziekte, economische laagconjunctuur of ouderdom. Dat leek lang de belangrijkste vorm van zekerheid die een samenleving kon verschaffen. Voor veel mensen is *sociale* zekerheid echter steeds minder identiek aan inkomensgaranties. Inkomensgaranties worden nog steeds hoog gewaardeerd, maar aan het begin van de twintigste eeuw zijn andere betekenissen van zekerheid aan belang gaan toenemen. Over die vragen, en de vraag hoe daarmee om te gaan, gaat deze bundel.

Een dekkend stelsel als kroon op de verzorgingsstaat

De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid heeft ruwweg zeventig jaar geduurd, van ongeveer 1900 tot 1970. Er waren eerdere aanzetten: in de negentiende eeuw, toen er nog nauwelijks sprake was van een functionerende natiestaat, werd met de Gemeentewet van 1854 de formele verplichting tot de zorg voor de armen bij gemeenten gelegd. Daarmee werd een traditie van moreel geïnspireerde zorg – eerst vooral door nonnen, later door de verlichte bourgeoisie – tevens een publieke aangelegenheid. De feitelijke betekenis van die stap was aanvankelijk echter gering: de gemeentelijke inspanningen bleven beperkt. Dat gold ook toen de nationale overheid zich voor het eerst met arbeidsomstandigheden ging bemoeien. Het befaamde Kinderwetje van Van Houten uit 1874 heeft de geschiedenisboeken gehaald, maar bleef lang een dode letter omdat er geen opsporings- en handhavingsapparaat bestond. Een effectieve landelijke inspectie zou pas twintig jaar later komen, net als de eerste politieke partijen en de vakbonden. Pas aan het eind van de negentiende eeuw waren de spelers op landelijk niveau voldoende zichtbaar en geëquipeerd om een rol te spelen in het sociale beleid. Vanaf dan groeit het stelsel van sociale zekerheid gestaag.

Aanvankelijk gaat het vooral over de *arbeidsomstandigheden*, met de Ongevallenwet uit 1901 als eerste grote wapenfeit, maar al snel gaat het ook om het reguleren van *arbeidsverhoudingen* door eisen te stellen aan het arbeidscontract en de dialoog tussen werkgever en werknemer, met als voorlopige hoogtepunt de introductie in 1936 van een systeem waarbij cao's algemeen verbindend verklaard kunnen worden – overigens op nadrukkelijk verzoek van de werkgevers, die niet wilden dat hun collega's ruimte kregen om onder algemene afspraken uit te komen. Voorzichtig aan ontstaat aan het begin van de twintigste eeuw ook derde onderdeel van de regulering van het arbeidsbestel: regelingen voor inkomenscompensatie bij verlies van werk. De eerste grote daarvan is de Invaliditeitswet uit 1913.

Vooralsnog zijn het karige regelingen en leunt inkomenszekerheid nog sterk op onderlinge verzekeringen waarbij een groep werknemers een potje opbouwt om leden die ziek of werkloos worden een uitkering te kunnen geven. Vanaf de jaren tien gaan werkgevers voorzichtig bijdragen aan die potjes. Ook de overheid begint mee te betalen en zeker vanaf de Grote Depressie in de jaren dertig wordt dat structureler. Na de Tweede Wereldoorlog komt de regie steeds meer bij de overheid te liggen en ontstaat in korte tijd een stelsel dat voor alle werknemers gaat gelden. Medio jaren vijftig wordt de ambitie nog groter: het stelsel moet niet alleen voor werknemers gelden – zo is tot op dat moment het ziekenfonds alleen toegankelijk voor werknemers, al zijn hun gezinsleden meeverzekerd – maar voor alle burgers. Dat leidt tot regelingen voor ouderen (de AOW uit 1957), voor weduwen en wezen (de AWW uit 1959) en voor mensen die nog geen werk hebben gehad (de Algemene Bijstandwet uit 1963).

In de jaren zestig komt er nog een groot verlangen op de politieke agenda te staan: de regelingen moeten niet gebaseerd zijn op een norm die zich richt op een minimaal bestaansniveau, maar op het niveau van statusbehoud. Uitkeringen moeten dicht in de buurt van eerder verdiend loon liggen, opdat mensen min of het meer het leven kunnen voortzetten dat ze hadden voordat ze hun werk kwijtraakten. De WAO uit 1966 vervangt oude arbeidsongeschiktheidsregelingen en belooft tachtig procent van het laatstgenoten loon, en de ww en de bijstand worden evenzeer opgetrokken en worden welvaartsvast.

De economisch welvarende jaren zestig eindigen zo met een systeem dat op alle punten 'af' lijkt te zijn. De laatste slag is het integreren van alle verschillende regelingen in één overkoepelende wet. Dat proces wordt in gang gezet, maar het zal er nooit van komen. Wat de voltooiing moest worden van een stelsel dat de kroon op de verzorgingsstaat zou zijn, werd het begin van een periode van zoeken, aanpassen en vragen naar de effectiviteit en legitimiteit van het stelsel.

Dertig jaar aanpassen

De laatste drie decennia van de twintigste eeuw zouden in het teken komen te staan van de vraag naar de handhaafbaarheid van het systeem. Het gebruik van voorzieningen was vele malen hoger dan geraamd in de jaren zestig: voor sommige regelingen was dat een factor tien. Bovendien ging het economisch niet meer zo goed als in de jaren zestig, toen groeicijfers van tien procent per jaar werden gehaald. In een aantal stappen werd

het systeem versoberd, zonder overigens de fundamenten aan te passen. Aanvankelijk lag het accent op het verlagen van de hoogte van de uitkeringen en werden bijvoorbeeld de ww- en wao-uitkering genormeerd op zeventig procent van het laatstverdiende loon. Daarna werd ook ingezet op het beperken van de instroom door het aanscherpen van de criteria op grond waarvan iemand recht had op een uitkering. Uiteindelijk bood dat maar beperkt soelaas. Eind jaren tachtig kwam de miljoenste ontvanger van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in zicht. Nu duidelijk bleek dat slechts het afslanken van regelingen niet toereikend was, was het tijd voor een paradigkawisseling.

De verandering heette ‘werk boven inkomen’: het systeem moest niet langer primair een stelsel zijn van inkomensdervingsregelingen, maar een activerend systeem met de nodige prikkels voor werknemers om aan het werk te gaan en voor werkgevers om mensen in het arbeidsproces te houden. De vormgeving van het nieuwe systeem kostte een decennium: van halverwege de jaren negentig tot halverwege de jaren nul. De uitvoeringsstructuur werd veranderd – de sociale partners verloren hun centrale rol bij de uitvoering – en de verschillende regelingen werden grondig onder handen genomen om de prikkels in de gewenste richting te zetten. Gemeenten kregen een vast bedrag per inwoner om de bijstandswet uit te voeren waardoor gemeenten die veel mensen met een bijstandsuitkering snel aan een baan hielpen, geld konden overhouden. Werkgevers werden verplicht twee jaar loon door te betalen aan zieke werknemers en om actief te werken aan reïntegratie. De regelingen waren controversieel, maar het introduceren van prikkels was zeker in financiële zin effectief, want de publieke kosten voor de sociale zekerheid als aandeel van het bbp halveerden in procentuele zin ten opzichte van eind jaren tachtig.

Het leek er enige tijd op dat er een nieuw evenwicht gevonden was. Het stelsel was soberder – wat niet alleen een financieel gewenste uitkomst was, maar ook paste bij het waardepatroon van veel Nederlanders – zonder dat het in de jaren tachtig veel beleden einde van de verzorgingsstaat naderbij was gekomen. Na de grote aanpassingen bleef het dan ook stil op het beleidsfront. Die rust zou echter van beperkte duur zijn.

Van rising expectations naar fear of falling

In het eerste decennium van deze eeuw wordt gaandeweg duidelijk dat er in Nederland, en in andere westerse landen, een veenbrand woedt. Grote delen van de Nederlandse samenleving voelen zich niet langer zeker over

hun toekomst. Gevraagd naar hun toekomstverwachtingen geeft 58 procent van de Nederlanders aan dat ze denken dat hun kinderen het minder goed zullen hebben dan zijzelf (RMO, 2011).

Het toekomstperspectief van veel Nederlanders en andere westerlingen is daarmee ingrijpend gewijzigd. Lange tijd was de wereld voor hen een wereld van *rising expectations*. De tweede helft van de twintigste eeuw kende ieder jaar een bescheiden economische groei. Daarbovenop was er de belofte dat het niet alleen nu en op korte termijn met iedereen persoonlijk beter zou gaan, maar dat dit nog sterker zou gelden voor de volgende generatie. Als verheffingsmachine par excellence was onderwijs daarbij van grote betekenis: voor steeds meer mensen werd hun positie in de samenleving niet langer bepaald door bezit en sociale afkomst, maar door individuele competenties en inzet. Maar deze verwachtingen lijken vanaf de millenniumwisseling plaats te maken voor een gevoel van *fear of falling*: mensen schatten het *downward risk* van hun leven hoger in dan het *upward potential*.

Het zal nog wel even duren voordat de oorzaken en draagwijdte van deze ontwikkeling goed doorgrond zijn, maar over de achtergronden kan al wel een en ander gezegd worden. Ongetwijfeld speelt de opkomst van de massamedia een belangrijke rol. In de afgelopen decennia hebben veel burgers toegang gekregen tot een heel nieuwe wereld. Het is eenvoudiger om informatie te verzamelen en te communiceren en er zijn diverse nieuwe mogelijkheden bij gekomen om aan het publieke leven deel te nemen. Dat heeft twee effecten. Aan de ene kant vormen de media een continue etalage van bedreigingen en risico's. Er vindt wereldwijd helemaal niet meer geweld en ander onheil plaats dan in eerdere eeuwen, maar het is wel veel manifester aanwezig in iedere huiskamer – media maken mensen bang. Aan de andere kant tonen de media ook waar kansen kunnen liggen – media geven mensen dromen.

Angsten en dromen liggen aan de basis van een subtiele tweedeling die in de samenleving zichtbaar wordt. Er is een groep mensen met kansen op mooie banen – wellicht mooier dan ooit tevoren. Die generatie toppers zet haar eigen pad uit. Daarnaast is er een groep mensen die eigenlijk alleen uitzicht hebben op vervelende baantjes, met tijdelijke contracten en weinig inkomen. Deze scheiding neemt op allerlei manieren steeds vastere vormen aan: hogeropgeleiden wonen in dezelfde buurten, kiezen binnen hun groep een partner en zoeken elkaar op in vrijetijdsverband. Hetzelfde geldt voor mensen met een lage opleiding.

Een extra complicatie is dat deze sociale herordening samenvalt met een ander mechanisme: het feit dat de samenleving steeds minder mogelijkheden biedt tot opwaartse mobiliteit. Langzamerhand is het meeste

verborgen talent uit de lagere klassen wel blootgelegd en tot de hogere milieus toegetreden. Aan de onderkant blijft een relatief homogene groep achter die over weinig maatschappelijk gewaardeerde talenten beschikt en ook weinig talenten over kan dragen aan de volgende generatie. Maatschappelijke achterstand krijgt zo een veel persistenter karakter – en daarmee zijn we terug bij het systeem van het begin van de industriële revolutie, maar dan met een ander selectie-instrument: opleidingsniveau in plaats van sociale klasse (zie ook De Beer & Van Pinxteren, 2016).

Disruptieve ontwikkelingen

Een evenzeer belangrijke factor in het ontstaan van een cultuur van *fear of falling* is het tempo van technologische ontwikkelingen en de effecten daarvan voor de samenleving. Het klassieke voorbeeld is voormalig fotografiereus Kodak. Op zijn hoogtepunt had het bedrijf wereldwijd meer dan 140.000 mensen in dienst en was het ruim 28 miljard dollar waard. Midden jaren zeventig bouwde Kodak zelfs de eerste digitale camera, maar vervolgens liet het de digitale techniek jarenlang liggen en was het te laat om adequaat in te spelen op de ontwikkelingen op de fotocameramarkt. In 2012 ging Kodak failliet. Het nieuwe icoon van de fotografie is Instagram: toen het in 2012 aan Facebook werd verkocht voor één miljard dollar, had het slechts dertien mensen in dienst.

Dergelijke aansprekende voorbeelden hebben de laatste jaren geleid tot een ware hausse aan publicaties waarin beschreven wordt hoe de wereld eruit zal zien die ons te wachten staat – sommigen schetsen een schrikbeeld, anderen een ideaal. Martin Ford (2015) stelt bijvoorbeeld dat we ons moeten voorbereiden op een baanloze toekomst. Hij vreest een nieuw feodaal systeem, waarin een elite van technologieproducenten de financiële middelen en de macht in handen heeft, terwijl het merendeel van de bevolking zonder werk zit en in armoede leeft. Andere auteurs hebben het einde van het kapitalisme (Mason, 2015), het einde van het Westen (Marquand, 2012) en een wereld van alleen maar overvloed (Diamandis & Kotler, 2012) aangekondigd.

Met name de opkomst van robots spreekt in dit opzicht tot de verbeelding (zie Went e.a., 2014; Van Est & Kool, 2015). MIT-deskundigen Brynjolfsson en McAfee stelden in hun boek uit 2014 dat een tweede machinetijdperk is aangebroken. Ging het in het eerste machinetijdperk nog om machines die spierkracht leveren, in het tweede machinetijdperk gaan 'slimme machines' denkkracht leveren. Die gedachte maakte veel los. In datzelfde jaar berekenden twee onderzoekers van de University of Oxford, de economie

Carl Benedikt Frey en expert in 'machine learning' Michael Osborne, de potentiële effecten van technologische innovatie op werkloosheid door een ranglijst te maken van 702 verschillende beroepen op basis van de kans dat deze beroepen geautomatiseerd zouden worden. Ze concludeerden dat de komende twee decennia ongeveer 47 procent van de totale werkgelegenheid in de Verenigde Staten in gevaar is. De uitkomsten publiceerden ze in een paper dat veel geciteerd zou worden en menigeen heeft hun cijfers ook op Nederland van toepassing verklaard. Het speculatieve karakter bleek echter al twee jaar later, toen een studie verscheen van een ander respectabel instituut, de OECD. Frey en Osborne, zo concluderen de onderzoekers van de OECD, hebben de mate van automatiseerbaarheid sterk overschat omdat veel beroepen nog substantiële taken kennen die niet eenvoudig te automatiseren zijn. Op basis van een analyse van taken die de basis vormen voor beroepen, berekenen ze dat in 21 landen van de OECD gemiddeld negen procent van de banen geautomatiseerd zal worden – en dat scheelt dus een factor vijf met de studie uit Oxford.

Veel van de titels die bedoeld zijn voor een breder publiek kun je kwalificeren als *airport economics*: vlot geschreven boeken die hun kracht ontleen aan het vergaand doortrekken van enkele trends en het negeren van heel veel andere ontwikkelingen. Dat neemt niet weg dat er nu al sprake is van belangrijke verschuivingen. Tot op heden lijkt de digitalisering minder banen te creëren in nieuwe industrieën dan voorgaande revoluties. In Amerika is de productiviteit tussen 2000 en 2009 jaarlijks gemiddeld met 2,5 procent toegenomen, met name dankzij de computerrevolutie. Dat is de snelste stijging sinds de jaren zestig. In diezelfde periode kwamen er echter geen nieuwe banen bij. De werkgelegenheid daalde zelfs met 1,1 procent, ondanks een bevolkingstoename van 30 miljoen.

Ook in Nederland is dit mechanisme merkbaar. De laatste twee decennia is er sprake geweest van een continue stijging van het opleidingsniveau van de bevolking. Een analyse van de werkgelegenheid in taken op de Nederlandse arbeidsmarkt laat zien dat de werkgelegenheid in beroepen met relatief veel handmatige en routinematige cognitieve taken is gedaald, terwijl beroepen met meer niet-routinematige taken zijn gegroeid, mede als gevolg van de inzet van ICT (Van den Berge en Ter Weel, 2015). De omvang van de beroepen die vooral door mensen met een middelbare opleiding worden vervuld, neemt af: het aandeel van middelbaar opgeleiden in het totale inkomen in Nederland is tussen 1980 en 2009 met 5 procentpunt gekrompen. Die ontwikkeling komt ook tot uiting in de lonen: in 1995 verdiende een academisch geschoolde werknemer nog 37 procent meer dan een mbo'er, in 2009 was dat 50 procent.

Sociale zekerheid niet langer een buffer?

Er zijn nog meer redenen aan te wijzen waarom het gevoel van *fear of falling* sterker wordt. Een daarvan is het gegeven dat het vertrouwen in de overheid afbrokkelt. Toen de verzorgingsstaat werd opgebouwd en uitgebreid, vatte ook het idee post dat de overheid risico's wist aan te wijzen en te beheersen, en dat ze de effecten minstens kon mitigeren. Er was toen echter sprake van een wereld waarin risico's vooral bestonden uit conjuncturele werkloosheid en individuele ziekte. Gaandeweg is duidelijk geworden dat risico's ook van een heel andere aard kunnen zijn – of dat nu de financiële crisis of het jihadisme is – en dat overheden lang niet altijd bij machte zijn om die te voorspellen en goed te beheersen. Dat heeft geleid tot diepe teleurstelling over wat overheden te bieden hebben. Het effect is dat elites niet meer worden vertrouwd; politici, bestuurders, managers, ze worden allemaal geportretteerd als mensen die het algemeen belang suggereren te dienen maar ondertussen vooral hun eigen belang vooropstellen. De teleurstelling uit zich ook in de neiging om alle onzekerheid te projecteren op zaken die van buiten de landsgrenzen komen: migratie, vluchtelingen, handelsverdragen – ze komen allemaal onder vuur te liggen. Uiteindelijk ontstaat er zo een nieuwe politieke werkelijkheid. Was in de negentiende eeuw het belangrijkste onderscheid dat tussen de standen, en in de twintigste eeuw tussen links en rechts, in de eenentwintigste eeuw wordt dat het onderscheid tussen kosmopolieten en nationalisten.

Veel mensen zien traditionele zekerheden wegvallen, terwijl het niet voor zich spreekt dat de nieuwe mogelijkheden ook nieuwe kansen zijn – voor velen zijn het vooral bedreigingen. Nu nieuwe tegenstellingen zich steeds scherper aftekenen, is het socialezekerheidsstelsel niet meer bij voorbaat het dominante systeem waarlangs de maatschappelijke roep om zekerheid vorm kan krijgen. In dat opzicht was het debat rond de brexit veelzeggend. De groep die graag binnen de EU wilde blijven, argumenteerde op alle mogelijke manieren dat een vertrek tot minder economische groei zou leiden, maar voorstanders van de brexit gaven aan dat ze best bereid waren om er economisch gezien (iets) op achteruit te gaan als daar het sluiten van de grenzen tegenover stond: dat gaf een veel belangrijker gevoel van controle en zekerheid.

Dat het socialezekerheidsstelsel mensen niet langer een gevoel van zekerheid kan bieden, betekent dat er bezinning op ons traditionele beeld van de functie van sociale zekerheid nodig is. De vraag hoe het stelsel van sociale zekerheid, angsten en onzekerheden van burgers en de ontwikkeling van de economie zich verhouden, is lang beantwoord met de stelling

dat een socialezekerheidsstelsel niet alleen aansluit bij een globaliserende economie, maar er zelfs een belangrijke randvoorwaarde voor is. Wellicht de meest erudiete en overtuigende onderbouwing van het belang van een stelsel van sociale zekerheid voor globalisering en economische groei komt uit een boek van Katzenstein (1985; 2003) dat het debat over het verdienvermogen van open economieën lang zou kleuren. In zijn *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe* analyseerde hij welke strategieën kleine Europese landen, waaronder Nederland, hanteren om hun positie in een globaliserende wereld te behouden of te verbeteren. Katzenstein legt in zijn analyse een directe verbinding tussen de strategie en de organisatie van kleine landen. De strategische oriëntatie is er een van een open houding ten opzichte van de wereldhandel (kleine landen kunnen niet leunen op een grote interne markt), stevige binnenlandse sociale vangnetten (zoals verzekering tegen fluctuaties op de wereldmarkt) en een adaptieve houding ten aanzien van kansen (wie zelf de markt niet kan bepalen moet wel snel kunnen inspelen op mogelijkheden). Daarbij past een organisatie van de samenleving die zich kenmerkt door het koesteren van goede sociale verhoudingen (harmonie ondersteunt het adaptief vermogen), veel centrale coördinatie (iedereen moet steeds meegenomen kunnen worden bij veranderingen) en veel informele *cross-issue policy coordination* (alle beleidsinstrumenten moeten in samenhang worden ingezet).

Naderhand is deze stelling op andere manieren onderbouwd. Zo liet Rodrik (1998) zien dat er een positieve relatie is tussen de omvang van verzorgingsarrangementen en de openheid van een economie: globalisering leidt tot een riskantere omgeving en de welvaarsstaat biedt dan de gemoedsrust en het vertrouwen om daarmee om te kunnen gaan. Andere auteurs lieten zien dat er een positieve relatie is tussen de uitgaven aan sociale zekerheid en de mate van competitiviteit van een economie (zie voor een overzicht Chen e.a., 2014).

Het zou zo kunnen zijn dat een goed stelsel van sociale zekerheid nog steeds bevorderlijk is voor economische groei, maar dat is in ieder geval steeds minder de beleving. Het lijkt er eerder op dat de risico's die burgers zien, te groot zijn om nog adequaat af te kunnen dekken met het huidige socialezekerheidsstelsel. Dat stelsel was het antwoord van een beschaafde samenleving op de vraag hoe inkomenszekerheid gegarandeerd kon worden in een wereld waarin voor de meeste mensen zekerheid vooral zekerheid van inkomen was. Veel van de nieuwe onzekerheden en angsten zijn niet eenvoudig te ondervangen met traditionele stelsels van inkomensgaranties. Daarvoor zijn de risico's te groot, te onvoorspelbaar en te onbeheersbaar.

Hoe het huidige stelsel te transformeren opdat het ook een antwoord vormt op de nieuwe onzekerheden en angsten?

Nieuwe economie

Terwijl het thema van de nieuwe onzekerheid steeds manifester werd en de vraag naar de functie van het stelsel van sociale zekerheid weer hoog op de agenda kwam te staan, diende zich ondertussen een tweede evenzeer omvangrijk vraagstuk aan voor het stelsel van de sociale zekerheid. Het stelsel verhoudt zich in zijn huidige vorm steeds lastiger tot het de manier waarop de economie zich ontwikkelt en bedrijven functioneren. De wijze waarop economische bedrijvigheid gestalte krijgt, past steeds minder bij de fundamenteën van de het traditionele socialezekerheidsstelsel.

Innovatie centraal

Moderne economieën draaien in toenemende mate op innovatie. Terwijl we in Nederland tot in het midden van de jaren negentig onze groei vooral zagen komen van meer inzet van menskracht, komt groei de laatste twintig jaar in overwegende mate tot stand door innovatie: doordat we in staat zijn onze producten en diensten permanent te verbeteren. Innovatie is steeds belangrijker voor arbeidsorganisaties, met alle consequenties van dien. Een halve eeuw geleden was het standaardmodel voor innovatie gebaseerd op een sterke R&D-functie. Bedrijven hadden grote onderzoeksafdelingen (denk aan het befaamde Philips NatLab) en kwamen eens in de zoveel jaar met een nieuw product dat door hun onderzoekers was ontwikkeld. Dat product werd vervolgens in grote fabrieken met lange lopende banden in ruime aantallen vervaardigd. Dat model klopt niet meer. Tegenwoordig is veel innovatie niet meer afkomstig uit grote – en dure – onderzoekslaboratoria van bedrijven. De tijd dat IBM vijf Nobelprijzen in de wacht sleepte en General Electrics negen, ligt al ver achter ons. R&D levert nog wel een bijdrage aan innovatie, maar veel innovatie komt uit het primair proces: iedereen binnen een bedrijf draagt bij aan het permanent verbeteren van de producten en diensten. Veel van die verbeteringen zijn klein en helemaal niet revolutionair, maar de optelsom is wel een wereld waarin verandering de norm is geworden.

Dit beeld van permanente ontwikkeling is een gestileerd beeld en zeker niet altijd en overal van toepassing. Het beschrijft wel een onmiskenbare tendens. Een goede indicatie is de snelheid waarmee producten, merken

en bedrijven opkomen en verdwijnen. De levensduur van producten, maar ook van merken en bedrijven, is drastisch teruggelopen. Kenden we in de twintigste eeuw vooral grote bedrijven die lang een dominante positie op een markt innamen (Philips, Unilever), inmiddels zijn er veel meer kleinere bedrijven die een groot deel van de markt beheersen, maar die ook een korter leven hebben. De gemiddelde levensduur van een bedrijf dat aan de S&P 500 genoteerd was, is de afgelopen halve eeuw gedaald van zestig tot ongeveer achttien jaar. Bedrijven komen ook veel sneller aan de top: het kostte Facebook zes jaar om een omzet van 1 miljard dollar te bereiken, en Google slechts vijf jaar. En bedrijven verdwijnen ook steeds sneller.

Een bedrijfsorganisatie waarin innovatie breed gedragen wordt, stelt specifieke eisen aan werknemers: een groot vermogen om steeds weer nieuwe kennis en vaardigheden op te doen, en om breed te kijken en te denken. Daar komt bij dat kennis steeds sneller veroudert en steeds gemakkelijker beschikbaar is. Het volstaat niet meer om ergens specialistische kennis over te hebben: die kennis is snel op heel veel plekken beschikbaar, en maakt bovendien snel plaats voor weer nieuwe kennis. Steeds meer werkenden moeten permanent in staat zijn om beschikbare kennis productief te maken en door te ontwikkelen.

Bedrijfsorganisatie verandert

Bedrijven zoeken steeds meer naar permanente vormen van vernieuwing, en dat heeft ook gevolgen voor hun interne en externe organisatie. Zo verhouden ze zich op nieuwe manieren tot de externe wereld van hun toeleveranciers. ASML is beroemd geworden met een inkoopmodel waarbij van toeleveranciers verlangd werd dat ze zelf actief innoverden. Van deze toeleveranciers werd bijvoorbeeld gevraagd dat ze voldoende andere klanten aanhielden om zo voeling te houden met ontwikkelingen in de markt. Dat was een breuk met het oude idee dat toeleveranciers vooral zo afhankelijk mogelijk van het hoofdbedrijf gemaakt moesten worden. Dit inkoopmodel vindt inmiddels op veel plekken navolging. Het is ook steeds gebruikelijker toeleveranciers gedeeltelijk te betalen op basis van de opbrengsten van producten: toeleveranciers van vliegtuigmotoren krijgen betaald op basis van het aantal uren dat die motoren draaien, niet meer op basis van de kostprijs van het product. Bedrijven worden netwerkorganisaties die anderen inschakelen, mee verantwoordelijk maken voor hun ontwikkeling en mee laten delen hun de winst.

Permanente ontwikkeling heeft ook consequenties voor de interne organisatie van bedrijven. Het traditionele organisatiemodel, waarin werk

gegoten is in de vorm van vaste functies met bijpassende salarisschalen en periodieken, maakt plaats voor een veel dynamischer model. Functies zijn steeds minder het organiserende principe: werknemers verrichten een aantal activiteiten die in de loop van de tijd wisselen. Het takenpakket krijgt steeds nieuwe onderdelen – omdat het werk verandert, en omdat de persoon zich ontwikkelt. Het internet en digitale platformen bieden bovendien nieuwe manieren om werk te organiseren. Werk kan worden opgedeeld in taken die apart kunnen worden aanbesteed. Nu al zetten bedrijven specifieke klussen op internet voor wie ook maar waar ook maar ter wereld de klus wil aannemen. Dat levert een soort on-demand-economie waar de aanbieder van werk niet langer werknemers in de traditionele betekenis in dienst heeft, maar slechts opdrachten verschaft aan onafhankelijke werkenden die specifieke taken willen verrichten. Zo ontstaat gaandeweg een benadering van werkorganisaties die niet meer redeneert in termen van functie, baan en vacature, maar van activiteiten, klussen en opdrachten.

Interessant is ook dat het traditionele model van hiërarchie door deze ontwikkeling steeds meer onder druk komt te staan. In een traditioneel bedrijf is duidelijk wie boven wie staat, maar in een wereld waarin taken steeds weer herschikt worden, kan de hiërarchie per project wisselen – bedrijven moeten leren omgaan met flexibele hiërarchieën. Ook het onderscheid tussen werk en privé erodeert steeds verder nu werk steeds meer ad hoc is en overal gedaan kan worden op het moment dat het iemand uitkomt.

Diversiteit in arbeidsrelaties

Deze nieuwe organisatie van werk vertaalt zich in de het soort arbeidsrelaties dat bedrijven aan willen gaan. Bedrijven zijn steeds minder opgebouwd rond een grote en vaste groep personeelsleden; sommige medewerkers willen ze lang aan zich binden, en andere voor kortere tijd. Deze variëteit in verbintenissen wordt zichtbaar in het soort contracten dat gehanteerd wordt: het contract voor onbepaalde tijd is zeker niet meer de enige vorm of de norm. Naast vaste contracten is er een waaier aan tijdelijke arbeidscontracten ontstaan – van nulurencontracten tot tijdelijke contracten voor enkele jaren en verbintenissen met zzp'ers, uitzendbureaus of detacheringsbureaus. Met name de groep mensen die als zzp'er werkt of op tijdelijke basis aan ondernemingen en organisaties verbonden is, stijgt. In Nederland is het aandeel zzp'ers in de totale werkgelegenheid inmiddels zo'n vijftien procent.

Arbeidsrelaties veranderen tot slot ook omdat werkenden zelf veranderen. Werknemers zijn diverser geworden en hun verlangens verschuiven in de

loop van hun leven. Veel jongeren zijn primair op zoek naar banen waarin ze zich kunnen ontwikkelen, daarna willen ze vaak werk waarin voldoende ruimte is voor privé-activiteiten. Soms willen ze zich voor lange tijd aan bedrijven binden, dan weer zoeken ze de vrijheid van wisselende uitdagingen of eigen ondernemerschap. Ze zijn vaker tweeverdiener en hebben in hun leven niet meer per definitie één carrière, maar soms meerdere – iets wat past bij het feit dat ze steeds langer moeten werken.

Al deze veranderingen in de manier waarop bedrijven opereren en waarop arbeidsverhoudingen vorm krijgen, hebben grote implicaties voor een stelsel van sociale zekerheid. Drie vraagstukken dienen zich in het bijzonder aan. Allereerst: in een nieuwe economie vallen leren en werken steeds vaker samen, en het is de opgave dat een socialezekerheidsstelsel dat faciliteert. Ten tweede: de traditionele zekerheden die hoorden bij een vast contract, zullen steeds meer verdwijnen – ook daar moet een antwoord op komen. Ten derde: de groep werkenden is steeds diverser geworden. Hoe kan een algemeen stelsel van zekerheden vorm krijgen dat voldoende recht doet aan die verschillen?

Oplossingsrichtingen

Het afgelopen decennium heerste er een relatieve stilte rond het stelsel van sociale zekerheid. Het was veel soberder dan een halve eeuw daarvoor, en er leek een evenwicht te zijn bereikt. Er vond nog wel klein onderhoud plaats, maar grote hervormingen bleven achterwege. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat er opnieuw een groot debat over het stelsel gevoerd moet worden, met als kernvraag hoe het stelsel weer in lijn gebracht kan worden met de twee hoofdogaven: omgaan met nieuwe onzekerheden en met een nieuwe economie. Dat debat is net begonnen, en het zal nog enige tijd duren voordat daar conclusies aan verbonden worden. Wel tekenen zich de contouren af van drie soorten antwoorden, die allemaal de nodige aanhangers kennen: radicale antwoorden die de grondslagen van het huidige stelsel niet meer adequaat of gewenst achten, het zoeken naar nieuwe vormen van individualisering, en moderniseringspogingen van het bestaande systeem.

Radicale antwoorden

Sommigen verwachten dat de economie zich, mede door de voortschrijdende technologie, zo zal ontwikkelen, dat het niet meer realistisch en ook

niet meer wenselijk is om nog een stelsel van sociale zekerheid in stand te houden dat gericht is op de oude situatie: een economie waarin het grootste deel van de mensen gedurende het grootste deel van de tijd werkzaam is bij een werkgever die een contract voor langere tijd aanbiedt. Een samenleving die in zijn kern is opgebouwd rond het idee van volledige werkgelegenheid, met een daarbij passend stelsel van inkomensdervingsregelingen (sociale zekerheid), is volgens hen niet meer realiseerbaar.

Een dergelijke stellingname kent een lange traditie, maar leefde op door de recente verhalen over de impact van de automatisering. Lang is het denken over de toekomst van arbeid bepaald geweest door het beeld van bevrijding van arbeid. Zo dacht Marx niet alleen dat de overgang van kapitalisme naar socialisme uiteindelijk onvermijdelijk was, maar ook dat dit tot overvloed zou leiden. Het resultaat was een wereld waarin iemand 's ochtends zou kunnen jagen, 's middags zou kunnen vissen en 's avonds kritieken zou kunnen schrijven. Paul Lafargue, de schoonzoon van Karl Marx, voegde daar in 1889 in zijn *Le droit à la paresse* het recht op luiheid aan toe. Een bonte verzameling politieke denkers volgde met ontwerpen voor een mooiere wereld. Trotski kwam zelfs tot de conclusie dat de politiek zelf overbodig zou worden: er was geen noodzaak meer tot herverdeling omdat er overvloed was, dus iedereen zou zich op termijn aan andere zaken zoals kunst kunnen wijden.

Dergelijk ideeën zijn niet onproblematisch. Die idealen van de grote socialistische denkers waren sterk gebaseerd op het beeld van werk als zware fysieke arbeid. Die vorm neemt werk, althans in westerse samenlevingen, steeds minder aan. Werk is steeds vaker niet iets dat moet, maar iets dat mensen actief nastreven. Werk is voor heel veel mensen meer dan een activiteit die een inkomen verschaft: in toenemende mate heeft werk ook een psychologische betekenis gekregen. Het is voor veel mensen de belangrijkste bepaler van hun identiteit. Mensen willen zich in hun werk ontwikkelen, bewijzen en ontplooien. Ze ontleen er hun zelfwaardering aan. Dat mechanisme wordt nog versterkt door het feit dat de klassieke identiteitsvormende instituties (kerk, buurt, partij) sterk aan betekenis hebben ingeboet.

Werk is bovendien in toenemende mate ook de plek waar mensen zich verbonden kunnen voelen: het is een cruciale vorm van sociale inbedding. Daarmee is het kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt ook een factor die in hoge mate sociale samenhang bepaalt. Niet mee kunnen doen is op den duur ondermijnend – voor individuen, maar daarmee ook voor een samenleving. Gevraagd naar wat ze zouden doen als ze de hoofdprijs in een grote loterij zouden winnen, geeft ruim de helft van de mensen aan

te willen blijven werken, en een groot deel van de prijswinnaars blijkt dat ook te doen (Gratton, 2011).

Dat neemt niet weg dat het denken over een andere organisatie van werk, met een bijbehorende andere organisatie van de sociale zekerheid, volop in de belangstelling staat. Een populaire benadering is het basisinkomen: een vast inkomen voor iedereen. Dat zal er in ieder geval voor zorgen dat mensen niet het stempel van een 'uitkering' dragen terwijl ze geen reëel uitzicht op een betaalde baan hebben. Het geeft ook een betere basis aan vrijwilligerswerk. In verschillende landen is men dit traject verder aan het verkennen. In Zwitserland werd onlangs via een referendum een erg radicale vorm (iedere inwoner 2250 euro per maand) met grote meerderheid afgestemd. In Finland wordt een heel zorgvuldig experiment voorbereid, en ook in Nederland proberen sommige sociale diensten experimenten in die richting op te zetten. Tegelijkertijd is het draagvlak nog beperkt. Daarbij spelen normatieve opvattingen een belangrijke rol, maar ook financiële: zouden we in Nederland een basisinkomen introduceren van 1000 euro netto per maand voor iedereen tussen 18 en 67 dan kost dat een slordige 150 miljard per jaar.

In veel landen worden dan ook milde of beperkte vormen van een basisinkomen gepropageerd. Zo werkt Atkinson (2015) in zijn boek *Inequality* het concept van 'participatie-inkomen' uit: alleen inwoners die een actieve bijdrage aan de samenleving leveren, komen in aanmerking voor zo'n inkomen – dan kan het gaan om mensen met betaald werk, maar ook om mensen die zich actief laten scholen of vrijwilligerswerk verrichten.

Weer een andere variant is algemene werktijdverkorting. Er is veel oppositie tegen, met name van de kant van werkgeversorganisaties, maar er zijn ook goede argumenten voor een dergelijke strategie. Dat blijkt uit een vergelijking van Nederland met Denemarken. Beide landen waren de afgelopen vijf jaar de twee koplopers in de Europese statistieken als het gaat om arbeidsparticipatie, en wisselden geregeld stuivertje bij het bezetten van de eerste plaats. Toch ziet de vormgeving van deze hoge arbeidsparticipatie er in het ene land heel anders uit dan in het andere. In Nederland werken veel mensen (meestal mannen) fulltime en veel mensen (meestal vrouwen) parttime. In Denemarken werkt bijna niemand parttime, maar gaat iedereen even na vier uur naar huis om kinderen op te vangen en het avondeten voor te bereiden: iedereen werkt zo een kleine zeven uur per dag. Dat systeem gedijt er uitstekend – wellicht heeft het te maken met de protestantse ethiek van de Denen die een strikte scheiding tussen werk en privé mogelijk maakt: hoe zuidelijker je komt, hoe langer de lunches en koffiepauzes immers worden, en daardoor ook de werkuren.

Verdergaande individualisering

En tweede manier om om te gaan met een globaliserende wereld, groeiende diversiteit en de behoefte aan andere zekerheden is een verdergaande individualisering van regelingen. Verzekeringen worden dan ingeruild voor spaarsystemen. Het is in ieder geval een antwoord op migratiebewegingen: als mensen in de loop van hun leven in verschillende landen leven en werken, kunnen ze in zo'n model opgebouwde rechten meenemen in de vorm van een spaarpot. Nu werkt dat niet zo. Werknemers bouwen in Nederland bijvoorbeeld ww-rechten op naarmate ze langer werken (vanaf het moment dat ze werken bouwen ze de eerste tien jaar recht op een maand ww per gewerkt jaar op, daarna nog maar een halve maand per gewerkt jaar); dat recht kunnen ze echter niet meenemen naar het buitenland, en bovendien vervalt het als ze besluiten een tijd iets anders te gaan doen.

Een spaarsysteem is ook een manier om risico's terug te leggen bij individuen. De herziening van het huidige pensioensysteem is het voorbeeld bij uitstek. De financiële crisis, met bijhorende aangescherpte eisen voor de financiële buffers van pensioenfondsen en de aanhoudend lage rente, maakt dat het oude systeem van gegarandeerde uitkeringen steeds minder handhaafbaar is. Werd ruim een decennium geleden nog een uitkering van zeventig procent van het laatstverdiende loon beloofd, en in de periode daarna een vergelijkbaar percentage van het gemiddelde loon, inmiddels is ook die laatste toezegging lastig te realiseren. De oplossing wordt gezocht in een verdergaande individualisering van pensioenopbouw. Dat hoeft overigens niet per se een volledig geïndividualiseerd spaarpotje te zijn. Het is ook mogelijk het systeem zo in te richten dat het risico van tegenvallende beleggingsopbrengsten wel geïndividualiseerd wordt, maar dat het risico dat iemand langer dan gemiddeld leeft nog is verzekerd.

Verdergaande plannen voor individualisering zijn inmiddels ook gepresenteerd. Zo is het denkbaar om de gelden die nu naar de scholingsfondsen gaan – de o&o-fondsen – om te zetten in een individueel scholingsbudget. Marktpartijen zijn in dat kader al druk bezig met het ontwikkelen van 'human capital apps' waarmee burgers de ontwikkeling van hun eigen competenties (e-portfolio) en hun scholingsbudget bij kunnen houden. De Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging kreeg in 2016 de nodige publiciteit met het idee om dit geïndividualiseerde scholingsbudget samen te voegen met een ww-spaarvariant tot een individueel inzetbaarheidsbudget.

Het omzetten van collectieve verzekeringen in spaarvarianten is zeker niet onproblematisch. Er zijn echter ook voordelen aan verbonden: zo wordt het bijvoorbeeld eenvoudig om ook andere vormen van fiscaal

gestimuleerde vermogensopbouw, zoals een hypotheek, te verdisconteren in een regeling die meer rekening houdt met de uitgaven en risico's in de verschillende levensfasen. Het spaarmodel is dan ook een veelvoorkomend model in snel ontwikkelende landen die niet de lange traditie van politiek gecoördineerde arbeidsverhoudingen kennen; Singapore en Chili zijn daar voorbeelden van.

Een universeel, ontwikkelingsgericht en inclusief stelsel

Er is een derde weg om het systeem van sociale zekerheid verder te ontwikkelen en tegelijk mee te bewegen met de veranderende economie. Binnen die gedachtelijn blijft het stelsel in zijn kern behouden, maar wordt de vormgeving op drie manieren vergaand gemoderniseerd.

Allereerst worden socialezekerheidsrechten universeel: ze worden niet, zoals nu, gekoppeld aan het beschikken over een arbeidscontract, maar ze gelden voor alle burgers. Dat impliceert een koerswijziging. Continentale Europese landen, zoals Nederland, hebben een geschiedenis waarin rechten steeds verder zijn gekoppeld aan het hebben van een specifiek arbeidscontract. Wie een arbeidscontract ondertekent, wordt tegelijk verplicht om zich in te schrijven bij een pensioenfonds, een deel van zijn inkomen af te dragen aan een sectoraal georganiseerd scholingsfonds en bij te dragen aan de ww die binnen een sector moet worden opgebracht. Andere werkenden – zoals zzp'ers – hebben deze rechten en plichten niet. Deze koppeling van rechten en plichten aan het hebben van een arbeidscontract wordt doorgezet in het fiscale stelsel: ook dat kent specifieke faciliteiten voor verschillende typen arbeidsrelaties.

Daartegenover staat het model zoals dat in Scandinavië is gegroeid. Rechten en plichten worden gedefinieerd op het niveau van burgers en zijn niet gekoppeld aan het hebben van een arbeidscontract. Zo is er voor iedereen in Zweden de plicht om een pensioen op te bouwen: dat verloopt via de belastingdienst. Voor iedereen is er ook een scholingsfonds: voor werkenden, werklozen en zzp'ers. In Denemarken is reïntegratie van werklozen ook niet afhankelijk van de hoogte van een transitievergoeding van een werkgever, maar voor iedereen in gelijke mate beschikbaar. Inmiddels is deze redenerlijn in Zweden ook doorvertaald in een vergaande decentralisatie van cao's: mensen zijn er niet meer onderhevig aan systemen van functieclassificatie, salariëring en periodieken die kenmerkend zijn voor de traditionele cao's. Er worden op landelijk niveau alleen nog afspraken gemaakt over arbeidsomstandigheden – op dat gebied wil men geen concurrentie – en de rest laat men over aan het overleg tussen leidinggevende en

werknemer. In een arbeidsmarkt met een grote mate van diversiteit is het de rol van de overheid, zo is het idee, om een beperkt aantal algemene kaders te stellen en daarbinnen zoekt iedereen zijn weg, al dan niet ondersteund door vakbonden en brancheorganisaties. *Embedded flexibility* heet dat in de woorden van MIT-onderzoeker Kathleen Thelen (2014).

Deze fundamenteel verschillende manieren van het inrichten van sociale rechten en plichten heeft een lange geschiedenis. In de Scandinavische landen waren er weinig grote bedrijven toen honderd jaar geleden het sociale stelsel in de steigers werd gezet, en dat maakte dat rechten en plichten vooral aan overheden werden gekoppeld. In de rest van continentaal Europa waren werkgevers en werknemers veel beter georganiseerd, en dus wilden ze een groter deel van de uitvoering van de sociale zekerheid via hun eigen overleg en instrumenten (cao) vormgeven – waarbij ze voor het gemak opteerden voor het schaalniveau van een sector. In de praktijk ontwikkelde zich in de niet-Scandinavische continentale landen zodoende vooral een praktijk van dualisering doordat rechten van vaste contracten in de praktijk intact bleven en die van tijdelijke contracten versoberden, terwijl gelijktijdig het aandeel vaste contracten steeds kleiner werd. Het effect is een duale arbeidsmarkt met insiders en outsiders. Inmiddels zijn we op een punt aangeland waarop het continentaal-Europese model duidelijk minder toekomstbestendig lijkt dan het model van universele aanspraken. De grote diversiteit aan arbeidsrelaties wringt steeds meer als rechten aan contractvormen zijn gekoppeld.

Een tweede element in deze moderniseringsagenda is het in hoge mate centraler stellen van ontwikkeling en scholing. Dat is de logische consequentie van een economie die steeds meer gericht is op ontwikkeling en innovatie. Het is ook de logische consequentie van het feit dat mensen steeds langer deelnemen aan het arbeidsproces: het idee van een tweede of derde carrière zal steeds meer gemeengoed worden. Instrumenten in dit kader zijn scholingsbudgetten, maar ook scholingsafspraken in cao's. Tot op heden is de opdracht om iedere paar jaar bijscholing te volgen alleen een verplichting voor hoogopgeleide professionals zoals advocaten en artsen, maar het ligt voor de hand het uitgangspunt op veel meer typen werknemers van toepassing te verklaren.

Modernisering betekent ook het herzien van de instrumenten voor reïntegratie. Tot op heden is het maar in zeer beperkte mate gelukt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol naar werk te begeleiden. Grote plannen als melkertbanen en jeugdwerkgarantiebanen zijn een stille dood gestorven. Een geloofwaardige sociale zekerheid zal op dit punt beter moeten weten te presteren. In Vlaanderen heeft enige tijd een model op tafel

gelegen waarbij een ww-uitkering het eerste half jaar een uitkering was die dicht in de buurt van het laatst verdiende loon bleef, maar waarvan daarna een met de tijd oplopend percentage alleen gebruikt mocht worden voor reïntegratie; op die manier nam het inkomensgaranderende deel steeds af en het activerende deel toe. Of iets dergelijks gaat werken, staat te bezien. Duidelijk is wel dat er nog een grote opgave ligt om effectievere vormen van reïntegratie te ontwikkelen.

Tot slot

Onzekerheidsreductie is meer dan ooit aan de orde, en de grote vraag is of een verdere ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid daar een bevredigend antwoord op gaat geven. Dat zal niet eenvoudig zijn, want de beleving van risico's is de afgelopen halve eeuw wezenlijk veranderd. Bovendien verlangt de economie een socialezekerheidsstelsel dat verandering faciliteert in plaats van tegenhoudt.

De geschiedenis leert dat veranderingen meestal pas tot stand komen als er een groot gevoel van *sense of urgency* is, anders gezegd, als een probleem zich al heel lang en manifest heeft voorgedaan. Overheden zijn slecht in het tijdig of zelfs preventief begeleiden van substantiële transformaties. Vergelijk in dat opzicht hoe in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in Nederland de transformatie van een industriële economie naar een diensteneconomie vorm heeft gekregen. Het antwoord in de jaren tachtig werd vooral gevonden in het oprekken van de indicatiecriteria voor de WAO door met name oudere werknemers in de traditionele maakindustrie via die regeling uit te laten stromen met behoud van het grootste deel van hun inkomen. Uiteindelijk leidde dat ertoe dat eind jaren tachtig één op de vijf werknemers een WAO-uitkering kreeg. In de jaren negentig werd deze transformatie vooral gefinancierd door de vut: de grote instroom in de WAO werd als maatschappelijk ongewenst gezien, en de vut als een elegante oplossing. Maar de kosten voor elk van deze oplossingen waren enorm.

Of het deze keer gaat lukken om sneller te schakelen, zal moeten blijken. Deze bundel wil in ieder geval een aantal elementen nader duiden. De bijdrage van Hans Boutellier plaatst de zoektocht naar zekerheid in een breed perspectief. Kim Putters en Stella Hoff proberen op basis van materiaal van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau een precieze duiding te geven van welke vormen van onzekerheden voorkomen en bij wie. In de twee daaropvolgende bijdragen schetsen respectievelijk Paul de Beer en Romke van der Veen hoe het stelsel van sociale zekerheid in de

afgelopen decennia is vergaan, en langs welke lijnen het zich verder zou kunnen ontwikkelen. Casper van Ewijk beschrijft hoe een verschuiving in de richting van spaarsystemen eruit zou kunnen zien. Monique Kremer geeft een beeld van mogelijke socialezekerheidsstelsels in een wereld met grote migratiebewegingen. Jan Peter van den Toren laat zien hoe zekerheid vorm kan krijgen door sociaal beleid beter te verbinden met innovatiebeleid, en dat in die context de regio in veel gevallen een beter schaalniveau is dan het Rijk. Dat sociale zekerheid verder moet reiken dan het louter uitvoeren van inkomensdervingsregelingen staat centraal in de bijdrage van Evelien Tonkens en Loes Verplanke. Olaf van Vliet plaatst de ontwikkelingen van socialezekerheidsstelsels in een Europees-vergelijkend perspectief. Tot slot grijpt Gabriël van den Brink weer terug op het kernthema van het boek: hoe na te denken over zekerheid.

Literatuur

- Atkinson, T. (2015). *Inequality*. Harvard: Harvard U.P.
- Beer, P. de. & Pinxteren, M. van (2016). *Meritocratie. Op weg naar een nieuwe klassensamenleving?* Amsterdam: AUP.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: Norton.
- Chen, Y., Görg, H., Görlich, D., Molana, H., Montagna, C. & Temouri, Y. (2014). *Globalisation and the Future of the Welfare State*. IZA Policy Paper 81. Bonn: IZA.
- Diamandis, P., Kotler, S. (2012). *Abundance*. New York: Free Press.
- Est, R. van & Kool L. (red.) (2015). *Werken aan de robotsamenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ford, M. (2015). *The Rise of the Robots*. New York: Basic Books.
- Frey, C. & Osborne, M. (2013). *The Future of Employment. How Susceptible are Jobs to Computerization*. Oxford: Oxford Martin School.
- Gratton, L. (2011). *The Shift. The Future of Work is Already Here*. Londen: HarperCollins.
- Katzenstein, P.J. (1985; 2003). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell U.P.
- Marquand, D. (2012). *The End of the West*. Princeton: Princeton U.P.
- Mason, P. (2015), *Postcapitalism. A Guide to Our Future*. Milton Keynes: Allen Lane.
- OECD (2015). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries*. Parijs: OECD.
- RMO (2011). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*. Den Haag: RMO.

- Rodrik, D. (1998). Why do open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, (106)5, 997-1032.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Went, R., Kremer, M. & Knottnerus, A. (red.) (2014). *De robot de baas*. Den Haag: WRR.

Over de auteur

Peter van Lieshout is hoogleraar Theorie van de Zorg aan de Universiteit Utrecht en adviseur.

2. Actuele bestaansonzekerheid

Over de nieuwe condities van het sociale domein

Hans Boutellier

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH02

Samenvatting

Sociale zekerheid dient de bestaanszekerheid te garanderen. Maar bestaanszekerheid is een steeds groter begrip geworden, dat ook te maken heeft met vraagstukken van identiteit en veiligheid. Door grote migratiebewegingen veranderde in relatief korte tijd, vooral in de grote steden, de samenstelling van de bevolking. Daarnaast werd veiligheid een steeds groter thema, enerzijds door de reële toename van de problemen, anderzijds door een groeiend maatschappelijk onbehagen. De zekerheid van het bestaan is niet alleen een materiële kwestie, maar heeft steeds meer te maken met het wegvallen van (veronderstelde) vanzelfsprekendheden. Daarbij is de afstand tussen publieke sector en burgers gegroeid. Het komt erop aan de zekerheid weer meer rond burgers te organiseren. De vervreemdende werking van de instituties zal moeten worden omgezet in nieuwe arrangementen van kleine zekerheden.

Keywords: verzorgingsstaat, veiligheid, migratie, superdiversiteit, identiteit, instituties

In de tweede helft van de twintigste eeuw waren we er in Nederland wel achter: bestaanszekerheid kon geregeld worden. In een hoog tempo werden na de Tweede Wereldoorlog voorzieningen getroffen voor degenen die (tijdelijk) niet konden voorzien in hun levensonderhoud. De sociaal-democratie wist, samen met christen-democraten en met iets meer tegenzin de liberalen, de scherpe kanten van het kapitalisme af te slijpen en een relatief hoge mate van welvaart voor iedereen te realiseren. Succes leek verzekerd.

De groei van deze voorzieningen stond van het begin af aan echter onder kritiek. In de jaren zestig klonken al argumenten als te duur, te bureaucratisch

en te geprofessionaliseerd (zie voor een overzicht Trommel & Van der Veen, 2004). Dat zette daarna door, onder andere langs het door Kees Schuyt (2013) in de jaren tachtig al gemaakte onderscheid tussen noden en wensen. Momenteel gaat het om de transformatie van de verzorgingsstaat tot een 'participatie-maatschappij'. Over de wenselijkheid en het succes van deze onderneming valt te twisten (zie Kruijer e.a., 2016). Maar er is nog iets anders aan de hand.

Het geloof in de maakbaarheid van bestaanszekerheid is verdwenen omdat er ook andere zaken aan de hand zijn. Bestaanszekerheid heeft een nieuwe betekenis gekregen – naast of zelfs los van de materiële welstand. Het gaat steeds meer over sociale, culturele of zelfs existentiële zekerheid. De huidige maatschappelijke onrust heeft sociaal-economische trekken, maar zij doet zich voor binnen een ander sociaal-cultureel frame, waarvan veiligheid en migratie de definiërende parameters zijn. In dit hoofdstuk onderzoek ik de nieuwe condities van de strijd om bestaanszekerheid en de politieke consequenties daarvan.

Existentiële onzekerheid

Het idee van maakbare bestaanszekerheid kon – achteraf gezien – gedijen in een relatief overzichtelijke maatschappelijke context van wederopbouw. In de huidige tijd is van 'overzichtelijkheid' nog maar weinig sprake. Onzekerheid lijkt eerder regel dan uitzondering in de huidige periode. Mensen zijn bang, of iets neutraler gezegd, angst is een groot maatschappelijk thema geworden. Nu valt over de oorzaken daarvan veel te zeggen. Angst kan politiek zijn opgeroepen en als zodanig worden geëxploiteerd (Duyvendak e.a., 2008) of hij kan via de media worden aangewakkerd (Furedi, 1997). Maar angst lijkt vooral te maken te hebben met zoiets als maatschappelijk onbehagen (proefschrift Spithoven, in aantocht).

De diepe onzekerheid van deze tijd gaat verder dan de materiële onzekerheid van het bestaan. De Poolse-Britse socioloog Zygmunt Bauman spreekt in dit verband van *liquid modernity*, een tijdperk waarin condities zo snel veranderen dat gedrag niet kan consolideren tot gewoontes of routines (Bauman, 2005: 1). Hoge intensiteit van gebeurtenissen, snelle veranderingen en vluchtige relaties leiden tot permanente onzekerheid. De groei van deze nieuwe moderniteit moet worden gezien tegen de achtergrond van de globalisering van de economie, de digitalisering van het maatschappelijk verkeer en de individualisering van het publieke domein.

Veel traditionele verbanden en omgangsvormen gingen verloren. Er trad erosie op van 'het domein der vanzelfsprekendheid', van het geheel

van interacties waarover niet gesproken hoeft te worden, omdat ze als 'gegeven' worden ervaren (zie voor een uitwerking Boutellier, 2011). Met andere woorden: er schuilt nadrukkelijk ook een psychologische, zo men wil existentiële kant aan deze nieuwe vorm van bestaansonzekerheid.

Politicooloog Ronald van Steden (2013) werpt een interessant licht op de achtergrond van deze psychologie van de onzekerheid. In navolging van de Deense theoloog Niels Gregersen stelt hij dat in het christelijk denken een andere vorm van zekerheid besloten ligt: naast *securitas* is er de notie van *certitudo*. Het christendom voorziet in een vorm van heilszekerheid, de veiligheid van het geloof, althans voor zover de per definitie zondige mens die heeft verdiend. Deze notie is vooral in het protestantisme sterk ontwikkeld. Voor Luther komt *certitudo* voort uit de overgave aan een God die aan alles, zonder voorwaarden, voorafgaat.

Je hoeft geen *newborn Christian* te zijn om te begrijpen dat zo een innerlijke zekerheid over het eigen bestaan leidt tot een levenshouding waarmee risico's ontspannener tegemoet kunnen worden getreden. Er is de zekerheid dat een hogere macht zich over jou ontfermt, en als dat slecht uitpakt, is er altijd nog de troost van de beschikking of desnoods het lot. Invloed daarop is mogelijk via het daadwerkelijk geloof in en toewijding aan de voorzienigheid. Deze zekerheid is dieper geworteld dan de schijnzekerheid van het veiligheidsbeleid, aldus Van Steden.

Vanuit dit perspectief heeft de angst voor risico's, van welke aard dan ook, alles te maken met de morele revolutie die de secularisering teweegbracht. Deze redenering wordt ook gevolgd door Ulrich Beck, als hij stelt dat het begrip 'risico' zijn intrede deed 'toen God van het wereldtoneel verdween' (Beck, 2013: 24). Het verlies van innerlijke zekerheid zet de deuren open voor een existentieel verlangen naar veiligheid. Zeker nu in het kielzog van de religie in feite ieder groot, ideologisch verhaal verdwenen lijkt te zijn (ook dat van het socialisme), dient de veiligheidsleer zich aan als nieuwe kandidaat.

Veiligheid als oplossing

Het einde van de levensbeschouwelijk gestuurde samenleving betekende het begin van een veiligheidstijdperk. De groei van de welvaart en haar zekerheidsarrangementen in de jaren zeventig ging gepaard met een onverwacht en destijds onbegrijpelijk fenomeen: de criminaliteit groeide ook. Naast de verdeling van schaarste, die via de wetgeving op de sociale zekerheid redelijk leek te slagen, ontstond er een heel ander maatschappelijk

probleem. Tussen 1960 en 1985 vertienvoudigde het aantal aangiftes van 130.000 naar 1.300.000 per jaar (Huls e.a., 2001). Bovendien nam de variatie in criminaliteit toe (van voetbalvandalisme tot georganiseerde misdaad en cybercrime). Welvaart remde niet af, maar stimuleerde de normoverschrijding, zo leek het wel.

In sociaal-democratische termen kon deze ontwikkeling alleen begrepen worden als een voortdurend tekortschieten van de socialezekerheidsarrangementen. Men geloofde ten principale in maatschappelijke omstandigheden ter verklaring van gedrag: als die goed zijn, worden mensen dat vanzelf ook. Pas geleidelijk ontstonden initiatieven om de criminaliteit op een andere manier aan te pakken. Een bijzondere rol daarbij speelde Hein Roethof, Kamerlid van de PvdA, door wiens toedoen de kabinetbrede nota *Samenleving en criminaliteit* (Ministerie van Justitie, 1985) tot stand kwam. Die wordt algemeen beschouwd als het begin van het veiligheidsbeleid zoals we dat nu kennen.

De belangrijkste redenering in deze nota was dat de stijging van de criminaliteit te maken had met het wegvallen van de sociale controle. Hiervoor in de plaats stelde men het belang van 'functionele controle' van jongerenwerkers, onderwijzers en andere 'pedagogen' en de versterking van zogeheten situationele preventie. Met deze analyse werd afstand genomen van het idee dat vernielingen, overlast en diefstal te maken zouden hebben met een achtergestelde maatschappelijke positie. Criminaliteit werd een normatieve kwestie, waarbij het begrip moraal overigens angstvallig werd vermeden. Het ging vooral over controle, en daarmee was een scheur ontstaan in het sociaal-democratisch gedachtegoed.

Politiek gezien was het een noodzakelijke interventie. Veel burgers hadden het geloof in resocialisatie van daders en preventie door goede voorzieningen al eerder verloren. Vanaf de allereerste peilingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau in de jaren zeventig stonden normen en waarden boven aan de lijst van grootste zorgen van mensen. Het grote verhaal dat de verzekering van fatsoenlijke leefomstandigheden ook voor rust en stabiliteit zou zorgen werd door de cijfers gelogenstraft. En men geloofde het ook niet meer – het klinkt nog steeds door in de actuele haat tegen het sociaal-democratische project. Criminaliteit werd een element van (de ervaring van) bestaanszekerheid, in de reële angst om slachtoffer te worden, maar meer nog als projectiescherm voor existentiële onzekerheid en maatschappelijk onbehagen.

Criminaliteit bleek psychologisch een buitengewoon geschikt kanaal om de angst en het onbehagen langs te geleiden. Er vallen slachtoffers met wie men zich kan identificeren, er zijn schuldigen (zelfs als die niet worden

opgepakt) en er is een systeem dat verantwoordelijk kan worden gehouden (politie en justitie), en waarover dus geklaagd kan worden. Criminaliteit is weliswaar een bron van onrust, maar stelt als oorzaak van onbehagen juist gerust. Het is tenminste duidelijk waar het over gaat. De angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit kwam nooit boven de 35 procent van de ondervraagden (Huls e.a., 2010). Maar het onbehagen over 'de toestand in de wereld' is onverminderd groot. Criminaliteit is in feite 'een oplossing' voor de knagende onzekerheid die de *liquid modernity* met zich meebrengt.

De reëel bestaande diversiteit

Bestaanszekerheid werd in de afgelopen decennia ook een veiligheidsprobleem – zoveel is duidelijk. Maar er is nog meer aan de hand. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat vanaf het midden jaren zestig en het verlies van de geloofszekerheid nam toevallig ook de werving van gastarbeiders een aanvang. Het was het begin van een immigratiestroom van wisselende samenstelling, die ook na de huidige vluchtelingenstroom ongetwijfeld nog verder door zal gaan. Het gaat om mensen uit alle delen van de wereld, met verschillende motieven en aspiraties (economie, oorlog, persoonlijk). De samenstelling van de bevolking in de westerse landen is er drastisch door veranderd en zal dat blijven doen. Ook deze ontwikkeling heeft consequenties voor de beleving van bestaanszekerheid.

In Nederland leven bijna 2 miljoen niet-westerse en ruim 1,5 miljoen westerse allochtonen, tegenover 13,25 miljoen 'autochtonen'. Deze cijfers zijn even veelzeggend als dubieus. Het zijn dubieuze cijfers omdat de begrippen 'autochtoon' en 'allochtoon' hun betekenis verliezen. Maar ze zijn ook veelzeggend. De drie grootste steden van het land zijn in een halve eeuw zogenoemde *majority-minority cities* geworden – er woont een meerderheid aan minderheden. Om die reden omschreef de antropoloog Steven Vertovec (2007) Londen als een stad van superdiversiteit. Nooit eerder kwamen zoveel mensen in zo'n korte tijd uit zoveel verschillende werelddelen naar West-Europa, aldus Maurice Crul e.a. (2013).

Grote delen van Europa zijn drastisch van bevolkingssamenstelling veranderd – dat is geen nieuwe constatering. Maar het heeft consequenties voor de ervaring van bestaanszekerheid en de inrichting van de sociale arrangementen. Het begrip 'superdiversiteit' typeert de situatie op een relevante manier. Er lijkt daardoor een totaal ander perspectief op integratie te ontstaan. Als er geen etnische meerderheidsgroep meer is, zal iedereen

zich aan iedereen moeten aanpassen, is de gedachte (zie bijvoorbeeld Geldof, 2013). Als het begrip integratie nog ergens op slaat dan gaat het om wederzijdse integratie tót een samenleving, in plaats van het opgaan in een bestaande identiteit.

De notie van superdiversiteit bevestigt de complexiteit van de huidige samenleving en wijst op de onmogelijkheid om deze systematisch en al integrerend van bovenaf te regelen. Ze doorbreekt bovendien het dominante 'wij-zij-denken'. De samenleving is veel ingewikkelder dan dat. Er zijn tientallen wij'en en zij'en, of honderden of duizenden – het is maar hoe je naar de gegeven diversiteit en variatie kijkt. In het maatschappelijk debat ligt vaak het verlangen besloten dat we met elkaar één cultuur zouden moeten vormen, waarin gelijkheid van normen en waarden, gebruiken en gewoontes wordt nagestreefd. Het begrip superdiversiteit betekent dat verschillen worden erkend als uitgangspunt voor beleid, met de nadrukkelijke kanttekening dat daarmee de problemen nog niet zijn opgelost.

Op het scherp van de snede

Vooraf door de radicalisering van sommige moslimjongeren is de kwestie van immigratie en integratie op scherp komen te staan. De reële dreiging van terroristische aanslagen verscherpt nog eens het beeld. De 'nieuwe terreur' is verbonden aan internationale bewegingen en opereert in naam van een wereldreligie, ook al is het een aberratie daarvan. Aanslagen zijn incidenten, maar het zijn structurele incidenten, met een grote impact op het publiek. Terreur is de meest extreme botsing van wereldbeelden. Maar er zijn ook minder zware vormen van conflict, bijvoorbeeld rond het dragen van boerka's, stelselmatige discriminatie of de bouw van moskeeën met minaretten.

Het zijn stuk voor stuk aanleidingen voor emotionele discussies over godsdienst, cultuur en identiteit. Zij bepalen in belangrijke mate de discussie over 'integratie' en ontnemen daardoor het zicht op de geboekte successen. Integratie is een precair onderwerp geworden, dat direct raakt aan de ervaring van bestaanszekerheid. Het is enigszins begrijpelijk dat de emoties hoog oplopen, maar politiek gesproken buitengewoon gecompliceerd, gezien de reële bestaande diversiteit. Integratie gaat steeds meer over de vraag hoe een pluriforme, diverse en gefragmenteerde samenleving tegelijk ook vitaal en stabiel kan zijn. Daarbij past zelfs de vraag of integratie nog wel het goede begrip is.

Zo kent Nederland grote autochtone groepen en streken die niet zo snel superdivers zullen worden. Als het om diversiteit gaat, dreigt er zelfs een Nederland van twee of zelfs meer snelheden te ontstaan. Een groter probleem is misschien wel dat nu eenmaal niet alle migranten kosmopolitische wereldburgers zijn. Er bestaan reële problemen zoals ongewenste groepsdruk, patriarchale dominantie, homofobie, geloofsdwang, parallelle economie, sociaal isolement, eerwraak of bekrompen fundamentalisme. Tegen deze achtergrond is de groeiende diversiteit wel degelijk een probleem voor een open samenleving.

Een samenleving die permanent verandert zoekt tegelijkertijd stabiliteit, continuïteit en duurzaamheid. Veiligheid verenigt – net als religie dat deed – de politieke elite en het volk, hoezeer hun belangen ook mogen verschillen. Er zijn dan ook vrijwel geen politieke tegenstellingen meer rond het onderwerp, behalve wat geschuif tussen preventie en repressie. Binnen zo'n context wordt migratie een precaire aangelegenheid. De problemen van integratie en criminaliteit vormen een explosief amalgaam waar het gaat om het bieden van zekerheid en stabiliteit. De politieke betekenis daarvan zien we het meest uitgesproken terug in het populisme van de laatste decennia.

Populisme, migratie en veiligheid

Zonder uitzondering zijn populistische partijen *tough on crime*. Veiligheid is altijd een van hun kernthema's. Ze pleiten voor steeds strengere straffen, minimumstraffen of zelfs de doodstraf, bij voorkeur in relatie tot de criminaliteit van buitenlanders. De nadruk op veiligheid gaat gepaard met een afkeer van het establishment – de elite. Bovendien bestaat er het idee één volk te zijn dat bedreigd wordt, en er is altijd wel een vorm van charismatisch leiderschap. Taggart (2000) vat het samen als het verlangen naar een *heartland*, een land dat je kent en dat je na aan het hart ligt. Maar dat er in feite nooit geweest is.

Populisme verenigt emoties die het midden houden tussen angst, passie en boosheid en die gedijen in een brede context van bestaansonzekerheid. Er bestaat een neiging deze mix af te doen als een antidemocratische uiting van rancune, maar dat doet onvoldoende recht aan de betekenis van het populisme. In een wereld die steeds groter, onverschilliger en ongelijker wordt, is het populisme niet zozeer antidemocratisch als wel ongearticuleerd. In het populisme zien we de strijd om bestaanszekerheid terugkeren in zijn meest rauwe vorm: authentiek in motief, desastreus in effect.

Populisme is politiek in vijandschap, zonder verhaal waar het in positieve zin voor staat – behalve veiligheid, aldus Mabel Berezin (2009). Zij brengt de opkomst van het actuele populisme in verband met de afkalving van de natiestaat. Ook in haar analyse staat de veiligheidspolitiek centraal. De natiestaat heeft voor veel van zijn inwoners een geruststellende functie. Het is een begrensde geheel met ‘familiaire betekenis’ – de mensen zijn er gelijk voor de wet (253).

Het verlangen naar een *heartland* is niet zo irrationeel als vaak wordt voorgesteld. Mensen hebben behoefte aan continuïteit en duurzaamheid: ‘the expectation of continuity is rational because it is emotionally satisfying’ – zoals Berezin (2009: 254) het uitdrukt met een verwijzing naar William James’ *The Sentiment of Rationality* uit 1879. Veiligheid, familiariteit en geborgenheid in de publieke sfeer bepalen ‘de nationale ervaring’. De Europese eenwording benadeelt degenen die afhankelijk zijn van de natiestaat: ouderen, laaggeschoolden, de middenstand en lagere ambtenaren – de doelgroepen van het populisme. De natiestaat heeft een geschikte omvang voor een veilige democratie. Voor degenen met alleen ‘nationaal kapitaal’ is Europa een bedreiging.

De analyse van Berezin onderstreept het belang van de veiligheidsbeleving voor de politiek. Dat zij daarbij wijst op het belang van de natiestaat is plausibel, gezien de anti-Europese houding van populistische partijen. Maar de situatie is nog iets ingewikkelder. De notie van familiariteit staat immers ook haaks op de migratiebewegingen van de afgelopen decennia. Het populistische appel op een *heartland* is niet alleen verbonden aan sentimenten over de veiligheid van de natiestaat, maar ook aan de ondermijning van die natiestaat door migratie. De veiligheidsbehoefte doet zich voor binnen een context van grenzeloosheid, zowel geografisch als normatief.

De nieuwe inzet van bestaanszekerheid

Een samenleving is meer dan een optelsom van individuen of groepen, zoals de term superdiversiteit suggereert. Een samenleving kent structuren, organisaties en tradities. Die strekken zich uit van de rechtsstaat en het onderwijs tot aan de omroepen en het sinterklaasfeest, en alles wat ertussenin zit, zoals sociale zekerheid. Al deze zaken hebben een bepaalde zwaarte en voegen zich niet zomaar naar de diversiteit, hoe ‘super’ die ook is. De diversiteit in denken en handelen moet vaak bevochten worden, maar soms ook liever niet. Er zijn verworvenheden in het Westen waar niet aan getornd kan worden, wil het zijn eigen uitgangspunten niet ondergraven.

Tegelijk is aanpassing van de instituties en tradities onvermijdelijk – gegeven de diverse achtergronden, andere talen, toegankelijkheid van voorzieningen en conflictueuze incidenten. Collectieve arrangementen dienen zich te verhouden tot de diversiteit, én tot de commotie die daarachter schuilgaat. Een superdiverse samenleving vraagt vanuit een politiek oogpunt dan ook eerder om het ‘besturen van verschillen’ dan om het ‘organiseren van overeenkomsten’, zoals doorklinkt in het idee van ‘gedeeld burgerschap’. Besturen van verschillen, dat gebaseerd is op de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Gelijkheid voor de wet, vrijheid van meningsuiting, recht op een eigen levensbeschouwing, een menswaardig inkomen. Het zijn ankerpunten in een dynamische context. Populistische partijen speculeren nadrukkelijk op het potentieel van het verlangen naar familiariteit, geborgenheid en veiligheid. Andere politici lijken al gauw tekort te schieten als zij geen overtuigend antwoord hebben op het uitgegroeide immigratie- en veiligheidsprobleem. Hun onbeholpenheid kan door populistische partijen handig worden uitgespeeld, daarbij een handje geholpen door de media. Dit leidt tot de eigenaardige tegenstelling dat het populistische denken zowel tegen de overheid is als voor een streng optreden daarvan.

Voorals in het Europese populisme zien we een sterke verknoping van sociaal-economische en sociaal-culturele thema's. Het oudje dat eerst door Marokkaanse schoffies is weggepest uit haar buurt, wordt nu aan haar lot overgelaten in het verzorgingstehuis. Dat sentiment – dat overigens niet van enige realiteitszin is gespeend – verwijst naar een gevoel van verlatenheid. De overheid laat het twee keer afweten. Pim Fortuyn sprak van ‘een verweesde samenleving’. Een volk zonder innerlijke zekerheid zal, met een elite zonder groot verhaal, de moed steeds verder in de schoenen zinken als het geconfronteerd wordt met schokkende incidenten. En valse profeten staan klaar met de belofte om het tij te doen keren.

Het is uitgerekend de publieke sector die wordt aangekeken op de problemen. Wat er ook gedaan wordt, het zal nooit goed genoeg zijn. Dat uit zich in paradoxale commentaren waarin tegelijk om meer en om minder ingrijpen door publieke sector wordt gevraagd. De scholen zijn te groot, hun ordebeleid is onduidelijk en hun visie te abstract. De politie is te soft, behalve als het gaat om ontvangen verkeersboetes. De democratie is onberekenbaar, bevoordeelt de elite en de buitenlanders, en bereikt daarenboven ook niets. En de sociale zekerheid schiet tekort omdat een nieuwkomer een uitkering krijgt, en ‘mijn dochter nog niet eens een huis kan huren’.

Deze enigszins karikaturale opsomming staat voor een maatschappelijke druk die zich richt tegen bestuurders, publieke functionarissen

en uiteindelijk tegen andere burgers. 'Solidariteit is diefstal' stond eens boven een rapportage van de *NRC* over PVV-stemmers (*NRC*, 2009). Ook al spelen dergelijke sentimenten niet bij iedereen, ze komen hoe dan ook tot ons via die media die 'de lust van de onvrede' maar al te graag exploiteren. Deze toestand maakt onzeker, terwijl juist meer zekerheid is gewenst. Er is behoefte aan een overtuigend verhaal van de instituties, van de professionals die daarbinnen opereren en van de burgers die er tot hun recht moeten komen. Is er een andere vorm dan het populisme denkbaar waarmee de diepe bestaansonzekerheid van mensen tegemoet kan worden getreden?

Lichte structuren

Een superdiverse, fluïde netwerksamenleving vraagt om bezinning op principes die zij wenst te koesteren of die zij achter zich moet laten. Zij doet aan permanent zelfonderzoek. Dat doet soms pijn en gaat gepaard met strijd. Het managen van de stabiliteit en de vitaliteit van de samenleving gaat om mensen. Maar de politieke inzet schuilt toch vooral in de waarde en de continuïteit van instituties, zoals de kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg, de legitimiteit van sociale zekerheid of de robuustheid van de rechtsstaat. Waarin toont de liberale democratie zich flexibel (bijvoorbeeld zwarte piet of de christelijke feestdagen) en welke waarden zijn heilig (bijvoorbeeld seksegelijkheid)?

In welke mate weerstaat zij de tendens tot discriminatie en wanneer laat zij markt en samenleving zelf het werk doen? Betekent gelijkheid ook altijd gelijkheid in voorzieningenniveau? Het onverkort vasthouden aan de huidige inrichting van de publieke sector kan niet het uitgangspunt van een nieuwe geruststellende visie zijn. De publieke sector heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een moloch van grote instituties, te veel verdienende bestuurders en nodeloos ingewikkelde procedures en afrekenmodellen. De publieke sector kent te veel perverse effecten en is om die reden ook nog eens te duur.

De noodzakelijke beweging is veel meer in de richting van lichte structuren, dicht bij de problemen van burgers, ondersteunend aan hun mogelijkheden en met geloof in hun kansen op maatschappelijke verbetering. Bestaanszekerheid is naast materiële voorzieningen ook het verhaal van veiligheid en betrokkenheid, in sociale verbanden die door de overheid ondersteund moeten worden. Het gaat uiteindelijk om nieuwe verhoudingen tussen beleid, beroepskrachten en burgers. Deze staan niet langer in het

teken van het institutionele aanbod, maar ook niet in dat van de ongearciculeerde vraag van burgers. Aanbod- en vraagsturing zijn immers twee kanten van dezelfde medaille.

Aanbodsturing riekt naar bureaupolitiek en institutionele belangenbehartiging in het teken van de gelijkheid. En vraagsturing legt een te grote nadruk op consumentengedrag van burgers, dat past bij een neoliberale marktpolitiek. Deze twee benaderingen dienen te worden afgelost door een verhaal over problemen en kansen als uitgangspunten voor de publieke inrichting. Bij problemen hebben we het over zaken die burgers direct aangaan; het komen tot gedeelde diagnoses; een 'behandeling' met betrokkenheid van alle relevante partijen. Uiteindelijk leidt elke probleemaanpak tot een concreet verhaal. Naast deze benadering van probleemsturing dient er ruimte te zijn voor een kansenbeleid. Kansen voor individuen en groepen, die binnen hun eigen diverse contexten liggen.

Bestaanszekerheid staat steeds meer voor iets dat groter is dan materiële problemen. Deze zijn er zeker ook, maar ze zijn samen gaan hangen met culturele en zelfs existentiële problematiek. Mensen verlangen naar een toestand die het hun mogelijk maakt het eigen leven zo spannend en interessant te maken als ze zelf willen. Men wil wel risico's lopen, maar alleen als daar zelf voor gekozen is. Zelfverkozen risico's zijn spannend, maar ongevraagde onveiligheid maakt onzeker. Men vreest chaotische toestanden daar waar vanzelfsprekendheid verlangd wordt. In deze context schuilt de opgave voor vormgeving van hedendaagse zekerheid.

Kleine zekerheden

De verhouding tussen het dominante verhaal van de veiligheid waarbinnen sociale zekerheid zich als concreet probleem voordoet, moet weer worden omgekeerd. Dan gaat het over problemen en kansen rond concrete individuen en groepen die een fatsoenlijk leven willen leiden. De vaak verlangde 'grote beweging' is paradoxaal genoeg een beweging richting klein, betrokken, concreet, lokaal en initiatiefrijk: pragmatisch en idealistisch tegelijkertijd. Niet bij gebrek aan beter, maar omdat de abstracte en vervreemdende kwaliteit van de instituties daarom vraagt. De kracht van de instituties staat of valt bij een effectieve werking in het kleinste verband.

Burgers voelen zich meer geruggensteund op het moment dat zij zich gekend, gehoord en serieus genomen weten. Dat betekent niet het klakkeloos volgen van sentimenten van burgers en vooral geen slappe knieën van

bestuurders. Een institutionele beschaving luistert, corrigeert, expliciteert verwachtingen en vraagt om wederkerigheid. Ze zet niet in op stelselherzelingen, geforceerd leiderschapsgedrag en topdownpolitiek, maar weet wat er speelt (problemen en kansen) en geeft realistische en betekenisvolle beoordelingen die relevante partijen aanspreken en erbij betrekken.

Het streven naar bestaanszekerheid voor iedereen ligt, in de vorm van gestuurd kapitalisme, aan de basis van de verzorgingsstaat van de twintigste eeuw. In de laatste decennia is de betekenis van bestaanszekerheid echter verruimd naar andere terreinen. Onzekerheid is in een geglobaliseerde wereld existentiëler geworden. Voor velen is de welvaart toegenomen, maar – paradox – ook het gevoel van onbehagen. Bestaanszekerheid verdient een nieuwe invulling, terwijl zij tegelijk verbonden blijft aan de klassieke betekenis van vrijheid om het eigen leven te ontplooiën – zonder anderen schade te berokkenen.

Bestaanszekerheid in de eenentwintigste eeuw gaat nog steeds over bescherming tegen ziekte, ouderdom en werkloosheid, maar ook over veiligheid, diversiteit en duurzaamheid. Juist de breedte van de agenda toont het belang van de gezamenlijkheid. De collectiviteit is niet alleen gegeven in het optreden van de overheid, maar ook in een actieve levenshouding, het nemen van initiatief en risico, de morele aanspreking van elkaar. Met de overheveling naar de gemeenten van het sociale domein is in principe de beweging ingezet die past bij de bestaansonzekerheid van deze tijd. De vraag is in hoeverre de gemeenten in staat zijn ook de goede antwoorden te vinden. In ieder geval zullen ze dat niet alleen kunnen doen.

De overheid vertegenwoordigt het belang van een sterke publieke sector, en staat voor de toegankelijkheid van voorzieningen. Maar de overheid kan in de eenentwintigste eeuw niet meer dan een partij zijn – hoe sterk ook. Ze is in feite sterk afhankelijk van de mate waarin de instituties in hun transitie ‘nieuwe geborgenheid’ weten te geven aan hun bewoners. Instituties die zich daadwerkelijk laten leiden door de dynamiek in de samenleving en de sociale veerkracht van burgers zoeken, faciliteren en ondersteunen. Sociale zekerheid is onderdeel geworden van een veel grotere vraag naar sociale stabiliteit en maatschappelijke geborgenheid.

Literatuur

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
Bauman, Z. (2005). *Liquid Life*. Cambridge: Polity Press.

- Beck, U. (2013). Leven in de mondiale risicosamenleving. Over ironie, quasi-religie en een nieuwe wereldorde. In: Hoogland, J. & Steden, R. van (red.), *In vertrouwen leven*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn, 24-37.
- Berezin, M. (2009). *Illiberal Politics in Neoliberal Times. Culture, Security and Populism*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*. Amsterdam: Boom.
- Crul, M., Schneider, J., Lelie, F. & Gerritsen, R. (2013). *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*. Amsterdam: VU U.P.
- Duyvendak, J.W., Engelen, E. & Haan, I. de (2008). *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Furedi, F. (1997). *Culture of Fear, Risk-taking and the Morality of Low Expectation*. Londen: Continuum.
- Geldof, D. (2013). *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Leuven: Acco.
- Huls, F., Schreuders, M., Horst-van Breukelen, M. ter & Tulder, F. van (2001). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC/CBS.
- Kruiter, A.J., Bredewolde, F. & Ham, M. (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Gennep.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en Criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- NRC Handelsblad (2009). PVV'er voelt zich 'gepakt' – zoals iedereen. Geraadpleegd via <http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2370437.ece>.
- Schuyt, C. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van de prof. dr. J.A.A. van Doorn leerstoel. Rotterdam: EUR.
- Spithoven, R. (2012). *Niet bang maar onzeker. Een onderzoek naar overeenkomsten en verschillen in de beleving van sociale veiligheid in de hedendaagse Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Dynamics of Governance.
- Steden, R. van (2013). Een doorbreking van orde. De betekenis van vertrouwen en geloof voor veiligheid. *Religie & Samenleving*, 8(3), 389-410.
- Taggart, (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Trommel, W. & Veen, R. van der (2004). Introductie. In: Trommel, W. & Veen, R. van der (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: AUP
- Vertovec, S. (2007). Super-Diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.

Over de auteur

Hans Boutellier is wetenschappelijk directeur van het Verwey-Jonker Instituut en tevens hoogleraar Veiligheid & Veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

3. De sociale onzekerheid

Kim Putters en Stella Hoff

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH03

Samenvatting

Het sociale zekerheidssysteem is voortdurend aan veranderingen onderhevig. De laatste jaren ligt de nadruk daarbij vooral op meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en minder collectiviteit. Bij de kwetsbare groepen in de samenleving kan dit tot onzekerheid leiden. Dit hoofdstuk schetst een situatie van groeiende polarisatie tussen enerzijds een aantal bevolkingsgroepen die voldoende hulpbronnen hebben om zich goed te redden, en anderzijds enkele groepen waar problemen leven op het vlak van gezondheid, werkloosheid en armoede. Inzicht in de achterliggende scheidslijnen tussen hoger- en lageropgeleiden, tussen mensen met en zonder functionele netwerken en tussen etnische groepen is van belang om te verkennen welke rol het overheidsbeleid de komende tijd zal en kan spelen bij het beslechten van de kloof tussen kansarmen en kansrijken en het vergroten van de bestaanszekerheid.

Keywords: sociale scheidslijnen, armoede en inkomen, decentralisaties

Introductie

Bestaanszekerheid is voor bijna ieder mens een bewust of onbewust streven in het leven. Veel overheidsbeleid is erop gericht de bestaanszekerheid van mensen zeker te stellen, door middel van zorg, pensioen of bijvoorbeeld de hulp aan mensen met arbeidsbeperkingen. Het overheidsbeleid is niet altijd effectief. Veel collectieve regelingen rond inkomens en in de sociale zekerheid staan onder druk van financieel-economische beperkingen en een beoogde herschikking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden.

Al een aantal decennia wordt met zowel privatisering als decentralisatie de nadruk gelegd op eigen verantwoordelijkheid van mensen en de lokale verantwoordelijkheid van gemeenten. Elk kabinet bedenkt in deze lijn wel een aantal nieuwe plannen om de sociale zekerheid te hervormen, de verantwoordelijkheden voor zorgverlening te herijken of om het pensioenstelsel duurzamer achter te laten. Die veranderingen zorgen bij veel burgers voor onzekerheid, bijvoorbeeld over het recht op (en de toegang tot) zorg, de hoogte van het pensioen en de ontwikkeling van het inkomen.

Mede als gevolg van de vergrijzing en ontgroening van de bevolking staat de houdbaarheid van het socialezekerheidssysteem echter al geruime tijd volop in de politieke aandacht. Sinds halverwege de vorige eeuw is het aandeel 65-plussers meer dan verdubbeld en de verwachting is dat in 2040 meer dan een kwart van de bevolking uit ouderen zal bestaan. Tegelijkertijd is in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw het aandeel kinderen tot twintig jaar sterk afgenomen als gevolg van ontkerkelijking, vrouwenemancipatie en beschikbaarheid van betere anticonceptiemiddelen. Hoewel deze daling sinds 1990 duidelijk geringer is geworden, is het gevolg van de afname dat er steeds minder mensen zijn om – via premie- en belastingafdrachten – de kosten van het socialezekerheidsstelsel op te brengen. Dat zet de verwachtingen aan het adres van zowel werkgevers als overheden of families over hun bijdragen aan de sociale zekerheid onder grote druk.

Niet alleen de betaalbaarheid van het stelsel staat ter discussie, maar dus ook de gewenste mate van collectiviteit ervan. Er zijn steeds meer mensen die – zo luidt althans de veronderstelling – behoefte hebben aan meer eigen verantwoordelijkheid en meer zelfbepaling, ook op het terrein van de sociale zekerheid. In deze bijdrage gaan wij nader in op dit aspect en op de maatschappelijke trends die daarachter liggen. Centrale vraag daarbij is of er inderdaad sprake is van schuivende opvattingen over collectiviteit en individualiteit, en wat dat dan betekent voor het gevoel van bestaanszekerheid van burgers en voor hun verwachtingen ten aanzien van de overheid.

We markeren in de nu volgende paragrafen enerzijds dat sommige objectieve feiten voor zich spreken, zoals het toenemend aantal 65- en 75-plussers in onze samenleving. Dat beïnvloedt het gebruik van de sociale zekerheid en de verschuivingen daarin. Anderzijds kijken we naar opvattingen en opinies over solidariteit en keuzevrijheid, maar ook hoe belangrijk mensen zekerheid vinden. Door de objectieve en subjectieve werkelijkheden naast elkaar te leggen krijgen we een rijker beeld van de (noodzakelijke) veranderingen in de sociale zekerheid. We eindigen met een oproep om tot een meer integrale visie op bestaanszekerheid en daarbinnen de rol van de (lokale) sociale zekerheid te komen.

Brede context: hoge kwaliteit van leven, maar ook hardnekkige sociale scheidslijnen

Om de centrale vraag in deze bijdrage te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op de bredere trends op sociaal en cultureel gebied die zich in de Nederlandse samenleving voltrekken. De sociale zekerheid wordt daardoor beïnvloed, zowel in de omgeving van regelingen als in de wijze waarop mensen deze ervaren. Hoe ziet Nederland er op dit moment maatschappelijk gezien uit, en welk beeld verwachten we voor 2030?

Hoge kwaliteit van leven en veel participatie

Eigenlijk gaat het met Nederland en de Nederlanders heel erg goed. We worden, zoals gezegd, bijvoorbeeld ouder, onder meer door een hoger opleidingsniveau en een betere gezondheid. Mannen worden gemiddeld 80 jaar oud en vrouwen gemiddeld 83 jaar. Op dit moment zijn er 2,7 miljoen 65-plussers. In 2030 zijn dat er 4,2 miljoen, van wie bijna de helft 75 jaar of ouder. Ook is de kwaliteit van leven in tien jaar tijd weer gestegen, ondanks een grote economische crisis; we doen veel aan vrijwilligerswerk en we zijn merendeels gelukkig. In de *Sociale staat van Nederland* constateerden wij in 2013 nog een verslechtering van de leefsituatie, maar dat zet zich niet door in 2015. Daaruit blijkt dat Nederland een beetje terugveert en dat het niet verder achteruit is gegaan (Bijl e.a., 2013; 2015).

Tegelijkertijd is er een groep kwetsbare personen, die weliswaar niet verder is gegroeid maar ook niet is afgenomen, ondanks kabinetsbeleid dat wel die inzet had. Met name valt daarbij het hardnekkige verschil in gezondheid tussen mensen met een hoge en lagere opleiding op. Lageropgeleiden leven gemiddeld zeven jaar korter. We zien ook dat bij sommige groepen ouderen en mensen met beperkingen de problemen rond koopkracht, zorgkosten, gezondheidsverlies en isolement groot zijn. Het aantal kwetsbare ouderen neemt verder toe naar bijna een miljoen op het totaal van de 4,2 miljoen 65-plussers in 2030.

Als je de optelsom maakt dan dreigt er dus een zorgelijke polarisatie. In het laatste Sociaal en Cultureel Rapport, *Vershil in Nederland*, constateerde het SCP dat het met 71 procent van de bevolking goed gaat (Vrooman e.a., 2014). Deze groep bestaat uit diverse subgroepen, zoals een gevestigde bovenlaag die veel van alles heeft, een groep kansrijke jongeren met veel perspectief, een werkende middengroep die ondanks onzekerheden wel veel kansen heeft en een groep gepensioneerden die een goede positie

heeft verworven in de samenleving. Met deze meerderheid zal het naar verwachting ook in de komende tien tot vijftien jaar wel goed gaan.

Grote groep kwetsbare personen in onzekerheid

Om de 29 procent van achterblijvers en onzekere werkenden zijn er meer zorgen. Daar stapelen de problemen zich op rond gezondheid en leefstijl, werkloosheid en armoede. Binnen die groep maken zo'n 1,75 miljoen mensen veel gebruik van een voorziening in het sociale domein. Onder de laagste inkomens gaat het zelfs over 52 procent van de groep, onder 80-plussers over 41 procent, bij eenoudergezinnen over 38 procent en bij niet-westerse migranten over 30 procent (Bijl e.a., 2015). Voor deze groep achterblijvers in inkomen, werk en gezondheid zijn de verwachtingen voor de komende jaren tot 2030 weinig optimistisch. Die verwachtingen baseren we op een aantal aanleidingen.

De eerste aanleiding is gelegen in de *polarisatie op de arbeidsmarkt* tussen hoger- en lageropgeleiden. We zien dat lageropgeleiden tot drie keer zo vaak in de werkloosheid belanden als hogeropgeleiden. Deze laatsten genieten ook meer kansen op omscholing en werken veel minder vaak in tijdelijke banen of via flexcontracten. Bovendien is het zzp-schap onder hogeropgeleiden veel eerder een zelfstandige, vrijwillige keuze dan onder lageropgeleiden. Voor die groep is het beginnen van een eigen bedrijf vaker een kwestie van noodzaak, bijvoorbeeld door ontslag in de thuiszorg (Vlasblom e.a., 2015). De polarisatie vertaalt zich ook naar het gevoel van mensen. Lageropgeleiden hebben minder vaak het gevoel dat de politiek of werkgevers voor hun belangen opkomen, laat staan dat ze hun bestaanszekerheid daaraan kunnen ontlenu. Zo geven laag- en middelbaar opgeleiden beduidend vaker dan hoogopgeleiden aan dat de overheid onvoldoende doet 'voor mensen zoals ik' en ook dat zij naar hun gevoel weinig grip hebben op hun eigen toekomst. Daarbij valt op dat met name onder de middelbaar opgeleiden deze meningen de laatste paar jaar sterker zijn gaan leven.¹

De tweede aanleiding is de groeiende kloof tussen diegenen die zich in *zelfredzaamheid* en via allerlei netwerken kunnen redden en op die wijze kunnen participeren in de samenleving, en degenen die dat niet kunnen. Dat gaat bijvoorbeeld op als we kijken naar de mantelzorg. Zo'n 4,5 miljoen mensen, verspreid over stad en platteland, verleent in meer of mindere mate mantelzorg. Mantelzorg is niet iets waar je voor kiest, daar rol je in. Je gaat als vanzelfsprekend zorgen voor een zieke partner of ouder. Een deel doet dat gedurende een betrekkelijk korte periode, maar een deel ook structureel. Daar komt nog eens zo'n 1,5 miljoen aan vrijwilligers bovenop, die er zelf

voor kiezen om hulp te verlenen. Dat kan ook gaan om afgebakende klusjes in en om het huis of om vervoer naar de dokter. In vrijwel al het overheidsbeleid wordt ervan uitgegaan dat het aandeel mantelzorgers en vrijwilligers verder toeneemt, en dat dit met arbeid gecombineerd kan worden. Maar hoe realistisch is dat? Wij zien dat de meest kwetsbare mensen vaak de kleinste netwerken hebben. Zij kunnen niet altijd rekenen op hulp van anderen, bijvoorbeeld omdat hun partner al is overleden of zelf hulpbehoevend is of omdat er geen kinderen in de buurt wonen die hulp kunnen bieden. Het grotere beroep op zelfredzaamheid en mantelzorg vindt dus een redelijk vruchtbare bodem bij mensen die netwerken hebben, maar minder bij mensen die geen of zeer beperkte netwerken hebben (De Klerk e.a., 2015; Woittiez e.a., 2014; 2015).

De derde aanleiding is de verscherpte scheidslijn tussen *etnische groepen* in onze samenleving. Zo zijn migranten sterk vertegenwoordigd in de groep achterblijvers. Ze zijn vaker werkloos dan autochtone Nederlanders. Ook de kinderen van migranten (bijvoorbeeld de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders) zijn twee tot drie keer zo vaak werkloos ten opzichte van hun autochtone generatiegenoten met gelijke kwalificaties. Ze zijn in Nederland opgegroeid en spreken de Nederlandse taal. Er is sprake van een groeiende teleurstelling over de Nederlandse samenleving in die groep, omdat ze ondanks hun steeds hogere opleidingsniveau geen baan vinden en niet geaccepteerd lijken te worden.² Ze ervaren vaker discriminatie op de arbeidsmarkt, waardoor ze geen werk vinden en een beroep moeten doen op sociale zekerheid. SCP-onderzoek met fictieve sollicitatiebrieven aan werkgevers, waarbij vergeleken werd wat er gebeurde met gelijke cv's maar met Nederlandse en Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse achternamen, liet zien dat zij vele malen minder kans maken uitgenodigd te worden op een sollicitatiegesprek (Andriessen e.a., 2015).

We zien afzonderingstendensen, zoals een afname van gemengde huwelijken en het eenzijdiger worden van sociale netwerken (Sterkx e.a., 2014; Vermeij & Kullburg, 2015). In sommige groepen ligt ook de criminaliteit hoger dan bij autochtone Nederlanders, bijvoorbeeld onder Marokkaans-Nederlandse jongens, wat hun positie in de samenleving sterk verzwakt. Opgeteld bij recent religieus geweld, wat door de overgrote meerderheid van in Nederland aanwezige migranten wordt afgewezen maar waarover zij zich wel steeds moeten verantwoorden, zet dit naar verwachting de scheidslijn met de autochtone Nederlanders verder op scherp. Het etnisch conflict wordt steeds meer manifest en zichtbaar in de Nederlandse samenleving (Huijnk e.a., 2015).

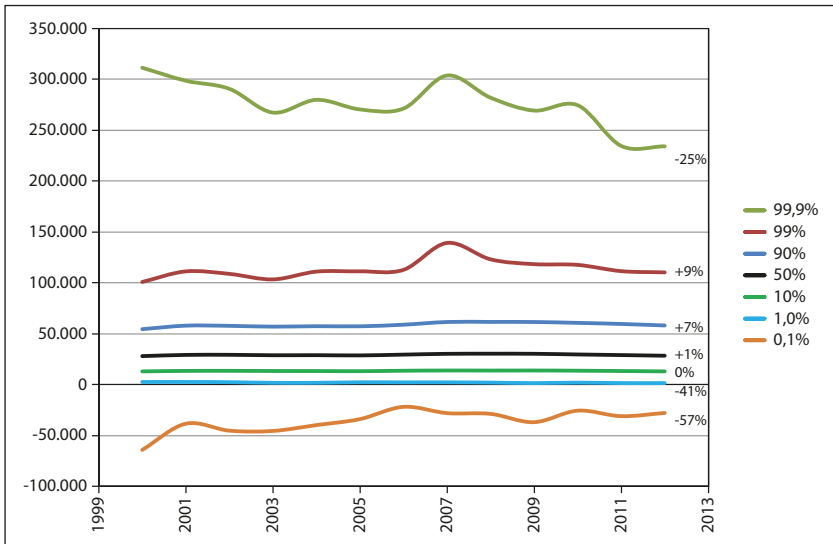
Kortom, de positie van mensen op de arbeidsmarkt, de mogelijkheden tot opleiding en omscholing, de mogelijkheden die het netwerk biedt om zorg te krijgen of met werk te combineren, en de mate waarin mensen zich buitengesloten voelen, bepalen in belangrijke mate de bestaanszekerheid in een wereld waarin een grotere verantwoordelijkheid bij burgers zelf wordt neergelegd. Als je die hulpbronnen niet hebt, dus werk, inkomen, opleiding en netwerken, dan neemt de onzekerheid en je kwetsbaarheid snel toe. In de nu volgende paragrafen gaan we daarom dieper in op de stand van zaken in Nederland rond inkomensverschillen, (langdurige) armoede en pensioen. We laten zowel de objectieve feiten als subjectieve ervaringen en opvattingen van burgers de revue passeren. Dit inzicht is onmisbaar om zowel de opgave voor als de verwachtingen van de sociale zekerheid in de komende jaren te doorgronden.

Inkomensverschillen

In 2014 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de inkomensverschillen in Nederland relatief beperkt zijn, een gevolg van de herverdeling via de belastingen en sociale regelingen. Het contrast tussen de onderste en de bovenste tien procent van de inkomensverdeling is sinds medio jaren tachtig wel gegroeid (Kremer e.a., 2014). Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de laatste economische crisis het verschil heeft verminderd. Dit komt doordat de groep met de hoogste inkomens, die veel zelfstandigen telt, harder door de krimpende economie is geraakt dan de categorie lage inkomens (Bruil, 2015). Cijfers van het SCP wijzen uit dat de hogere inkomens sinds 2000 sterker zijn gestegen dan de midden- en lage (niet-negatieve) inkomens. Dit effect wordt echter gecompenseerd door het feit dat de allerhoogste en allerlaagste inkomens naar elkaar toe gegroeid zijn. Het inkomen van de bovenste 0,1 procent daalde sterk, terwijl dat van de onderste 0,1 procent (de negatieve inkomens) juist flink toenam (*figuur 1*). Tezamen levert dit een stabiel beeld van de inkomensongelijkheid op (Soede e.a., 2014).

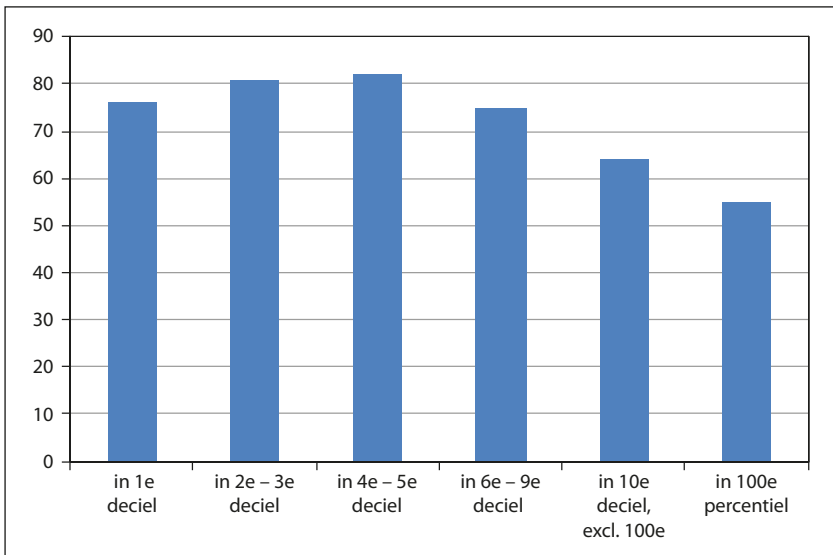
Toch leeft bij de bevolking het idee dat de verschillen in inkomen fors zijn en vooral dat ze kleiner dienen te worden: driekwart van de burgers is voorstander van kleinere inkomensverschillen. Deze mening houdt verband met de eigen inkomenspositie: bij degenen die zelf behoren tot het hoogste inkomensdecil leeft deze mening minder sterk (circa 60 procent voorstanders) dan bij degenen met een lager inkomen (75 procent à 85 procent voorstanders, zie *figuur 2*). Het totale aandeel burgers dat kleinere

Figuur 1. Besteedbaar huishoudensinkomen (prijspeil 2012) naar een aantal percentielgrenzen in de inkomensverdeling, 2000-2012



Bron: CBS (IPO '00-'12); SCP-bewerking

Figuur 2. 'Inkomensverschillen moeten kleiner', opvattingen van de bevolking van achttien jaar en ouder, naar inkomenspositie van het huishouden, 2014 (in gewogen procenten)



Bron: SCP (ViN '14)

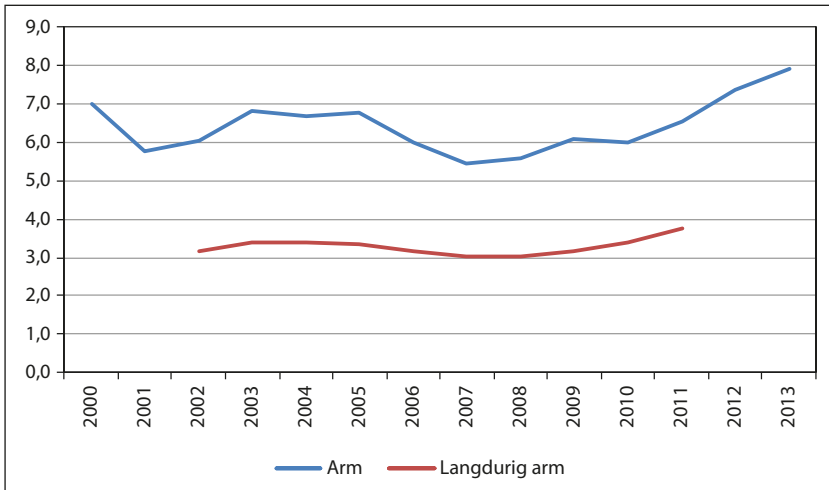
inkomensverschillen wenst, is in de loop van de jaren weinig veranderd: ook in eerdere jaren lag dit boven de 70 procent (Wildeboer Schut & Oltshoorn, 2015).

Armoede

Sinds de laatste recessie eind 2008 aanving is de armoede in Nederland fors gestegen. Waar er in 2007 minder dan 850.000 personen waren die van een inkomen onder de armoedegrens moesten rondkomen, ging het in 2013 om ruim 1,25 miljoen mensen. Dit is respectievelijk 5,4 procent en 7,9 procent van de bevolking (zie *figuur 3*). Bijstandsgerechtigden lopen het grootste risico op armoede; van alle volwassenen met een bijstandsuitkering leeft zo'n 40 procent in armoede. Dit is een gemiddelde over de gehele periode vanaf 2001; in 2013 lag het armoedepercentage 9 punten hoger. De overige uitkeringsgerechtigden en de pensioenontvangers vertonen een minder ongunstig beeld; van hen leefde in de genoemde periode gemiddeld respectievelijk 12 procent en 3 procent in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens (SCP/CBS, 2014). Bij elkaar betekent het echter dat er jaarlijks gemiddeld bijna 300.000 uitkerings- en pensioenontvangers zijn aan wie de sociale zekerheid kennelijk onvoldoende inkomensbescherming biedt.³ Dit is in lijn met de bevinding van Vrooman (2016) dat met name sinds 2005 de inkomensprotectie van 18- tot 64-jarigen vanuit de sociale zekerheid fors is afgenomen als gevolg van aanpassingen in de duur en hoogte van uitkeringsregelingen en de aanscherping van toegangs criteria. Voor de gepensioneerden was er eerder sprake van een uitbreiding van die bescherming, maar binnen deze groep ontvangen steeds meer mensen een korting op de AOW omdat ze een deel van hun arbeidzame jaren in het buitenland hebben gewoond.

Ook de langdurige armoede is als gevolg van de recessie toegenomen. In het peiljaar 2005 waren er bijna 510.000 mensen met een huishoudensinkomen dat drie jaar of langer achtereen onder de armoedegrens lag, in 2011 was dit aantal gestegen tot bijna 600.000 personen (bijna 4 procent van de bevolking, zie *figuur 3*).⁴ In beide jaren leefde ruim de helft van hen in een huishouden met een uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron. Het aandeel uitkerings- en pensioenontvangers binnen de totale groep langdurig armen is echter gedaald, van 55 procent naar 51 procent. De stijging van de langdurige armoede heeft vooral bij de werkenden plaatsgevonden, wat erop duidt dat betaald werk evenmin in alle gevallen voldoende inkomensbescherming biedt (Wildeboer Schut & Hoff, 2016).

Figuur 3. Personen in (langdurige) armoede, 2001-2013 (in procenten van de totale bevolking); armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium



Bron: CBS (IPO '00-'13); SCP-bewerking

Het leven in armoede heeft vaak grote gevolgen voor de betrokkenen. Het leidt tot stress, gevoelens van onmacht en schuld (vooral als er kinderen in het spel zijn) en op de langere termijn tot een verlies aan zelfvertrouwen, passiviteit en depressie (Jungmann e.a., 2014). Voor kinderen is het gevolg vooral dat zij minder kunnen 'meedoen': zij zijn geen lid van clubs, gaan niet op vakantie en nodigen minder vaak vriendjes bij hen thuis uit (Roest e.a., 2010). Daarnaast hebben kinderen die in armoede opgroeien meer te maken met gezondheidsproblemen en probleemgedrag tijdens de tienerjaren (bijvoorbeeld alcohol- en drugsgebruik). Dit alles kan ertoe leiden dat ze op een lager opleidingsniveau uitkomen, waarmee hun latere kansen op de arbeidsmarkt verslechteren (Peruzzi, 2015; zie ook Guiaux, 2011).

Pensioen

Sinds een aantal jaren staat de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel ter discussie. Het huidige stelsel lijkt minder toekomstbestendig te zijn dan decennialang werd verondersteld. Dit is onder andere het gevolg van de vergrijzing en de ontgroening: er zijn steeds meer mensen die nu of in de toekomst gebruik zullen gaan maken van de ouderdomsvoorzieningen en er

zijn steeds minder werkenden (premiebetalers) die dit kunnen bekostigen. Daarnaast vormt de recente economische crisis een belangrijke factor: als gevolg van slechte beleggingsresultaten en een zeer laag rentepeil hebben pensioenfondsen te weinig vermogen in kas om aan alle toekomstige uitkeringsplichten te kunnen voldoen. Dit heeft gevolgen voor zowel de huidige als toekomstige pensioengerechtigden, doordat pensioenen en pensioenaanspraken niet geïndexeerd en mogelijk zelfs gekort worden. Ten slotte speelt ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt een rol. Doordat steeds meer mensen (gedwongen of vrijwillig) regelmatig van baan wisselen of als zelfstandig ondernemer gaan werken, komt er – is althans de veronderstelling – een steeds grotere groep die zijn (pensioen)zaken zelf wil regelen of in ieder geval meer maatwerk wenst.

Uit onderzoek naar de opvattingen van werknemers over solidariteit, keuzevrijheid en zekerheid in de aanvullende pensioenen blijkt dat een meerderheid (63 procent) solidariteit binnen het pensioenfonds belangrijk of zeer belangrijk vindt. Tegelijkertijd zegt echter bijna de helft (47 procent) dat zij het zelf kunnen kiezen van een pensioenfonds nog belangrijker vinden, vermoedelijk omdat men dan uit het fonds kan stappen wanneer dat er slecht voor staat. Ook zegt ruim de helft van de respondenten (54 procent) dat zij dit ook werkelijk zouden doen als hun pensioenfonds er slecht voor stond en uitstappen mogelijk zou zijn zonder negatieve gevolgen voor het pensioen. Sowieso hecht men veel belang aan de financiële draagkracht van pensioenfondsen. Indien men zelf een fonds zou kunnen kiezen, zou 90 procent van de respondenten kijken naar de dekkingsgraad en zou meer dan 80 procent letten op de beleggingsrisico's en de recente beleggingsresultaten. Bij elkaar schetsen deze resultaten een beeld dat de behoefte aan zekerheid omtrent het toekomstige pensioen veel gewicht in de schaal legt, en kennelijk meer dan de aanwezigheid van solidariteit (Hoff, 2015).

Jongere werknemers (tot 35 jaar) lijken minder waarde te hechten aan solidariteit dan oudere werknemers (35-plussers). Vermoedelijk komt dit voort uit vrees dat het huidige systeem – met zijn verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever – onvoldoende garandeert dat zij straks ook nog een goed pensioen hebben. Ook uit ander onderzoek blijkt dat jongeren zich, mede door de berichten in de media, afvragen of er voor hen nog geld beschikbaar is tegen de tijd dat zij met pensioen gaan. Toch lijken ze er niet echt wakker van te liggen; hun algemene houding is meer dat je daar als individu toch niets aan kunt veranderen en dat ze het tegen die tijd wel zullen merken (Bemer e.a., 2014). Wat betreft de behoefte aan keuzevrijheid binnen de aanvullende pensioenen blijkt dat tot 70 procent van de ondervraagde werkenden het belangrijk vindt om bepaalde aspecten

zelf te kunnen bepalen. Tegelijkertijd vindt een even grote meerderheid het toch ook belangrijk dat diezelfde aspecten automatisch geregeld zijn. Kennelijk wil men de vrijheid om te kiezen wel hebben, maar niet per se benutten. Gevraagd naar de keuzemogelijkheden die men zelf zou willen gebruiken, blijkt de optie om te sparen voor vervroegd pensioen favoriet te zijn: tweederde van de werkenden zegt dat ze hier zelf gebruik zouden maken. Ook de mogelijkheid tot pensioenopbouw tijdens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid kan op vrij ruime steun rekenen (58 procent). Keuzemogelijkheden die relatief risicovol zijn, zoals beleggen met meer risico of het voortijdig opnemen van het opgespaarde pensioengeld, zijn aanmerkelijk minder populair: slechts rond 15 procent zou hier naar eigen zeggen gebruik van maken. Bij dit alles zijn er geen verschillen tussen 35-minners en 35-plussers aangetroffen.

Overheidsbeleid: naar een nieuwe balans tussen individu en collectief?

Het is niet vreemd dat kansrijke groepen sneller hun weg in de samenleving en naar voorzieningen in de verzorgingsstaat vinden, dus naar werk op de arbeidsmarkt, naar zeggenschap in verenigingen en buurten en naar ondersteuning als dat nodig is. De scheidslijnen met minder kansrijke groepen, zeker de groep in langdurige armoede of met een kwetsbare gezondheid, lijken scherper te worden. Dat vertaalt zich ook politiek, bijvoorbeeld in stemgedrag. De minder kansrijke groep ervaart namelijk vaker de negatieve consequenties van besluiten, of dat nu de plaatsing van azc's in de buurt waar zij wonen betreft, de beperking van het recht op of de toegang tot zorgen wijkvoorzieningen, de invloed van de EU of baanverdringing door de komst van MOE-landers. Om de rol van de overheid te duiden is het dus van belang nader in te gaan op de eerdergenoemde belangrijkste scheidslijnen van dit moment en aan te geven wat de rol van overheidsbeleid is in het vergroten van de bestaanszekerheid van mensen.

Opleiding en scholing

Als het gaat om de groter wordende afstand in onze samenleving tussen hoog- en laagopgeleiden heeft de overheid een rol, maar zeker niet als enige (Dekker e.a., 2015; zie ook Putters, 2015). We zien dat het gaat om de wijze waarop we met elkaar omgaan op de arbeidsmarkt, waar vakmanschap ondergewaardeerd blijft en lageropgeleiden vaker zonder of in tijdelijk werk

zitten, maar het gaat ook om de verdeling van zeggenschap in organisaties en buurten, waar veelal de sociaal sterkere groepen aan de touwtjes trekken. In het rapport *Gescheiden Werelden?* lieten het SCP en de WRR zien dat hoger- en lageropgeleiden steeds meer langs elkaar heen leven, al door de vroege selectie op scholen tot aan sportverenigingen, in werk en binnen sociale netwerken (Bovens e.a., 2014). In een stad als Amsterdam verdringen hoogopgeleide mensen de lageropgeleide en oorspronkelijke inwoners, die zich door hen niet vertegenwoordigd voelen (Vermeij en Kullberg, 2015). Er ontstaat ook een onwenselijke wrijving door wantrouwen in de door hogeropgeleiden bezette instituties.

Hier liggen voor de overheid wel vragen over de ruimte die geboden wordt aan bijvoorbeeld woningcorporaties om op sociale scheidslijnen in te spelen, maar ook over de mogelijkheden van werkgevers en werknemers om de positie van mensen op de arbeidsmarkt via stages, omscholing of combinaties van werk en zorg te versterken. Als het om de onderkant van de arbeidsmarkt gaat, is het zo simpel nog niet om met effectief overheidsbeleid te komen. Enkel nadruk op wendbaarheid door omscholing miskent dat veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt negatieve ervaringen met school hebben, met discriminatie te maken hebben of met baanverdringing. Om dat te voorkomen is aanpalend beleid nodig, bijvoorbeeld antidiscriminatiebeleid.

Activering sociale en arbeidsnetwerken

Dat mensen die het meest zijn aangewezen op zorg of hulp van burens of vrienden de kleinste en meest kwetsbare netwerken hebben, is voor de overheid een relevant uitgangspunt. De aanname dat mensen een beroep op hun netwerken kunnen doen, gaat namelijk niet voor iedereen op. Meer kansrijke mensen vinden hun weg wel en vinden veelal buiten de eigen straat ook wel steun. Voor een groep achterblijvers die op die straat is aangewezen, geldt dat veel minder. Zij kunnen niet automatisch hun stem laten horen in maatschappelijke instellingen, in de buurt of in een bedrijf. Ze hebben minder makkelijk toegang tot instanties en kennen minder mensen om dat namens hen te doen. Ook hier is de overheid lang niet altijd of in eerste aanleg aan zet. Als het om zorg en werk gaat, dan bestaat er een aantal typen netwerken:

- Het *familiezorgnetwerk*. Voor mensen met beperkingen is dit type netwerk van groot belang, maar zij hebben vaak een klein familie- of vriendennetwerk om op terug te vallen (Woittiez e.a., 2015). Het gaat om mensen die al dan niet vanaf de geboorte beperkingen hebben, maar ook

- om ouderen die vereenzamen. Kinderen wonen heel vaak niet meer in de buurt van ouders en ouderen moeten veel vaker dan voorheen ook voor elkaar gaan zorgen. Dat gaat niet altijd vanzelf en ook niet altijd goed.
- De *buurtnetwerken*. Mensen hebben best iets voor elkaar over maar buurtgenoten spelen, ook gevoelsmatig, een minder grote rol, met name in de sociale netwerken in de meer verstedelijkte gebieden en voor jongeren. Dergelijke lossere netwerken zijn minder gunstig voor een actieve inzet voor de eigen straat en buurt. Solidariteit tussen kansrijke en kwetsbare bewoners is dus niet vanzelfsprekend.
 - De *netwerken van arbeid en zorg*. Veel mantelzorgers en vrijwilligers vervullen hun taken naast hun werk. Dat is qua tijd, geld en afstand niet altijd makkelijk. Werkgevers geven er soms onvoldoende ruimte voor, en daar ligt een belangrijke opgave om met het (vaak regionale) bedrijfsleven afspraken te maken over verlof en deeltijdwerk. We zien dat het percentage werkende mensen dat mantelzorg verleent wel gegroeid is van 13 procent in 2004 naar 18 procent in 2014. Maar dat gaat dus niet snel, terwijl het steeds vaker nodig zal zijn. Vooralsnog blijven zorgverlofregelingen deels onbenut.
 - De *netwerken van kerken en (sport)verenigingen*. Sociale binding gaat niet alleen over zorg, maar ook over geestelijke en huishoudelijke hulp of bijvoorbeeld sport. Mensen met de minste mogelijkheden denken het vaakst dat ze niet om hulp kunnen vragen. Dat hoeft niet te betekenen dat mensen hen niet willen helpen, het kan ook een vraagverlegenheid aangeven (Vermeij & Kullberg, 2015; Vermeij, 2015). Het investeren in ontmoetingen in wijken en buurten is van belang, net als gesprekken met wijkteams of wijkverpleegkundigen. Dat haalt mensen uit hun isolement, motiveert tot vrijwillige actie en helpt bij het signaleren van problemen.

Voor de effectiviteit van overheidsbeleid is het samenspel met werkgevers, wijken en buurten, sociale netwerken en verenigingen dus cruciaal. Dat zal ook bijdragen tot het doorgronden van de verklaringen voor de onderbenutting van bijvoorbeeld de regelingen voor het zorgverlof of inkomensondersteuning.

Bestrijden van discriminatie en bevorderen van emancipatie

De toenemende verschillen op etnisch gebied zijn een zorgelijke scheidslijn, waar de overheid een positie bij moet innemen. De scheidslijn is al gedurende een langere periode dieper aan het worden. Enerzijds komt

dit door problemen met integratie van minderheden en de opvang van bijvoorbeeld nieuwe groepen vluchtelingen. Problemen met taal, gezondheid, maar ook met criminaliteit belemmeren de deelname aan arbeid en sociale netwerken. Dat raakt dus ook de bestaanszekerheid. Bijna twintig procent van de niet-westerse migranten leeft in armoede, en in sommige groepen migranten, bijvoorbeeld Somaliërs, ontvangt een meerderheid bijstand of moet een beroep doen op andere sociale zekerheid. Hier kan alleen verandering in komen als er ook ingezet wordt op onder meer taal-beheersing, antidiscriminatie en criminaliteitsbestrijding.

Veel aannames onder overheidsbeleid vergroten de kans op ineffectiviteit

Op al deze terreinen is de rode draad in de verantwoordelijkheidsverdeling dat er een groter beroep wordt gedaan op private partijen, zoals werkgevers, om hun verantwoordelijkheid te nemen. Bijvoorbeeld bij opleiding en omscholing, bij het begeleiden van werk naar werk, het bestrijden van discriminatie en het combineren van zorg en werk. Ook de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt meer benadrukt door een beroep op eigen netwerken te doen, en werk en zorg te combineren. De Rijksoverheid heeft belangrijke verantwoordelijkheden voor de zorg voor ouderen en de reïntegratie van mensen met arbeidsbeperkingen bij de lokale overheid neergelegd. Gemeenten zijn nog druk bezig met het organiseren van de uitvoering van hun taken in het kader van de Participatiewet en bijvoorbeeld het ontwikkelen van regionale banenplannen en het overtuigen van werkgevers om mensen met arbeidsbeperkingen aan een baan te helpen (Pommer & Boelhouwer, 2016).⁵

De effectiviteit van deze verschuiving van verantwoordelijkheden is deels nog onbekend. Deels zien we echter nu al problemen met de effectiviteit van beleid. Er ligt namelijk een aantal aannames onder het beleid waarvan het de vraag is of ze terecht zijn. Bijvoorbeeld de aanname dat Nederlanders werk en zorg meer zullen kunnen en willen combineren. De vraag is of nog meer mensen meer mantelzorg zullen kunnen verlenen en mogelijkheden hebben of krijgen van hun werkgever om dat af te stemmen met werktijden. Een andere aanname is dat er lokale deskundigheid bestaat om de doelgroepen van inkomensregelingen of armoedebeleid goed te bereiken en op maat te bedienen. Daar is veel expertise en inzicht in lokale netwerken voor nodig, ook ten behoeve van groepen die niet automatisch in beeld komen bij de gemeente, zoals zzp'ers en armen met een baan in loondienst. En als het over de onderkant van de arbeidsmarkt gaat, is het de vraag of zowel werkgevers

als de overheid voldoende inzicht hebben in de wijze waarop inkomensmaatregelen, discriminatie en baanverdringing op elkaar inwerken.

Tussen beleid en uitvoering bestaat vaak een complexe werkelijkheid. De inzet van de overheid op opleiding en arbeidsmarktbeleid, het activeren van sociale netwerken en het bestrijden van achterstelling is daardoor niet altijd effectief. Evenmin bereikt het beleid altijd de beoogde doelgroep. Zo worden regelingen voor (zorg)verlof, maar ook bijvoorbeeld inkomensondersteunende maatregelen, lang niet altijd gebruikt door de groepen die het nodig hebben. Voor de effectiviteit van de nieuwe rolverdeling tussen overheid, marktpartijen en burgers zelf is het van belang meer inzicht te verwerven in het gedrag en de overwegingen van mensen, het realiseren van een volwaardige lokale agenda op bestaanszekerheid en een Rijksoverheid die op gepaste wijze de systeemverantwoordelijkheid waar kan maken. Het risico van centralisatie is groot als het parlement lokale verschillen op dit gebied niet accepteert. Dan kan de gemeente ook een uitvoeringsloket van het Rijk worden. Het andere uiterste is dat groepen niet bereikt worden en tussen wal en schip vallen.

De zekerheid van onzekerheid

Wat is nog zeker in een wereld vol onzekerheid? Onze conclusie is dat een meer sociaal en cultureel perspectief op de sociale zekerheid ons leert dat er veel factoren met zekerheid van invloed zijn op de onzekere situatie van de groepen die een beroep moeten doen op de sociale zekerheid.

Door veranderende demografie en sociale verhoudingen verandert de definitie van bestaanszekerheid mee, maar uiteindelijk blijft de zoektocht naar zekerheid op zichzelf een continue factor. Een grote groep mensen heeft met bestaansonzekerheid te maken door een tekort aan inkomen, oplopende schulden, toenemende zorgbehoeften en gezondheidsproblemen. Die groep verandert door de tijd wel wat, net als de factoren die voor bestaansonzekerheid zorgen, maar de continuïteit zit in de stapeling van tekorten in de groep achterblijvers.

Er ligt inmiddels een groot aantal aannames over de verantwoordelijkheden van bedrijven, burgers en overheden onder het beleid van zowel privatisering als decentralisatie van de sociale zekerheid. Bijvoorbeeld dat werkgevers hun verantwoordelijkheid oppakken voor het bieden van ruimte voor combinaties van zorg en arbeid, het in dienst nemen van mensen met arbeidsbeperkingen en het bestrijden van arbeidsdiscriminatie. Daar doen zich echter forse problemen voor.

Er zijn ook aannames over de zelfredzaamheid van mensen, over de mogelijkheden tot omscholing, solliciteren en een beroep doen op sociale netwerken. De meest kwetsbare mensen hebben echter de kleinste netwerken. Bij gemeenten die voornamelijk de sociale netwerken van mensen als uitgangspunt voor hun beleid nemen zien we dat het risico ontstaat dat de groep kwetsbare mensen over het hoofd wordt gezien.

Tot slot zijn er ook aannames over de deskundigheid en slagkracht van lokale overheden om te voorkomen dat mensen die hulp nodig hebben daarvan verstoken blijven. In de *Overall rapportage sociaal domein*, de eerste beschrijving van veranderingen in het voorzieningengebruik na de decentralisaties, kwam naar voren dat gemeenten daarin soms echt nog tekortschieten. Niet iedereen krijgt de zorg die nodig is. Tegelijkertijd zitten gemeenten nog midden in alle veranderingen en zoeken zij breder naar oplossingen voor de hulpbehoeften van mensen; ze kijken bijvoorbeeld of schuldhulpverlening of omscholing mensen weer meer zelfredzaam kunnen maken (Pommer & Boelhouwer, 2016). Het is nog te vroeg om met conclusies te komen over de uiteindelijke effecten van het lokale beleid, maar het is belangrijk tussentijds lessen te trekken.

De sociale werkelijkheid heeft namelijk veel invloed op de effectiviteit van beleid. De huishoudenssamenstelling, de sociale netwerken, de mate waarin mensen buitengesloten worden of raken, de dialoog met werkgevers en de opvattingen van mensen zelf over solidariteit en eigen keuzen zijn sturend voor de uitvoering. Van belang is dus om naast de financiële consequenties van beleid ook de culturele en sociale veranderingen in onze samenleving te doorgronden en mee te wegen, net als de wijze waarop beleid wordt omgezet in praktijk. Dat gebeurt onvoldoende als beleid vooraf hoofdzakelijk wordt doorgerekend op kortetermijnbesparingen of werkgelegenheidseffecten.

Wij bepleiten daarom een breder sociaal-economisch en cultureel perspectief op de langetermijnveranderingen in de sociale zekerheid. Daar is een integrale visie op de toekomstige *local welfare state* voor nodig. Gaat Nederland naar een echt decentrale welvaartsstaat met een verzameling van verzorgingssteden die inhoudelijk en financieel autonoom zijn of blijft de koers vanuit Den Haag bepaald en betaald worden? Het antwoord op die vraag wordt node gemist. De verkiezingen van 2017 bieden in dat opzicht een unieke kans om tegenover de sociale onzekerheid van kwetsbare burgers weer perspectief op bestaanszekerheid te plaatsen.

Noten

1. Uit de kwartaalberichten Continu Onderzoek Burgerperspectieven (SCP), 2015 versus 2010.
2. In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven signaleerden we dat dit rond 2008 ook sterker het geval was.
3. Het genoemde aantal betreft alleen volwassenen. In 2013 verkeerden daarnaast bijna 160.000 kinderen in armoede van wie de ouders een uitkering of (nabestaanden)pensioen als belangrijkste inkomensbron hadden. Gemiddeld over de totale periode vanaf 2001 zal dit cijfer lager liggen.
4. Langdurige armoede is vastgesteld door in een peiljaar t zowel twee jaar terug te kijken als twee jaar vooruit te kijken. Iemand telt als langdurig arm wanneer hij gedurende zo'n vijfjarige periode ($t-2$ tot en met $t+2$) ten minste drie jaar achtereen arm was. Bij het genoemde peiljaar 2005 gaat het om de periode 2003-2007, bij het peiljaar 2011 om de periode 2009-2013.
5. Zie ook de rapportages van de Inspectie voor Werk en Inkomen uit 2014 en 2015.

Literatuur

- Andriessen, I., Ent, B. van der, Linden, M. van der & Dekker, G. (2015). *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*. Den Haag: SCP.
- Bemer, E., Berg J. ter & Schothorst, Y. (2014). *De beleving van het Nederlandse pensioenstelsel en termen die op dit terrein worden gebruikt*. Amsterdam: Bureau Veldkamp.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Sonck, N. (red.) (2013). *De sociale staat van Nederland 2013*. Den Haag: SCP.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Andriessen, I. (red.) (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP/WRR.
- Bruil, A. (2015). *Ongelijkheid tussen huishoudens vanuit verschillende concepten*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Dekker, P., Dijk, R. van, Houwelingen, P. van, Mensink, M. & Sol, Y. (2015). *Continu burgeronderzoek. Burgerperspectieven 2015*[4]. Den Haag: SCP.
- Guiaux, M. (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: SCP.

- Hoff, S. (2015). *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen*. Den Haag: SCP.
- Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M. & Andriessen, I. (red.) (2015). *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: NVVK/Hogeschool Utrecht.
- Klerk, M. de, Boer, A. de, Plaisier, J., Schyns P. & Kooiker, S. (2015). *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Den Haag: SCP.
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (red.) (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: WRR.
- Peruzzi, A. (2015). From childhood deprivation to adult social exclusion. Evidence from the 1970 British Cohort Study. *Social Indicators Research*, 120, 117-135.
- Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Putters, K. (2015). *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie*. Lezing voor het Genootschap van Oud Senatoren, d.d. 25 september 2015.
- Roest, A., Lokhorst, A. & Vrooman, C. (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen. Omvang en achtergronden*. Den Haag: SCP.
- SCP/CBS (2014). *Armoedesignalement 2014*. Den Haag: SCP/CBS.
- Soede, A., Hoff, S. & Kullberg, J. (2014). Kapitale tegenstellingen? De maatschappelijke betekenis van financiële ongelijkheid. In: Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Sterkx, L., Dagevos, J., Huijnk, W. & Lisdonk, J. van (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten*. Den Haag: SCP.
- Vermeij, L. & Kullberg, J. (2015). *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*. Den Haag: SCP.
- Vermeij, L. (2015). *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J., Echtelt, P. van & Voogd-Hamelink, M. de (2015). *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*. Den Haag: SCP.
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.) (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.

- Vrooman, J. (2016). *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie* (oratie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Wildeboer Schut, J. & Olsthoorn, M. (2015). Inkomens en sociale zekerheid. In: Bijl, R. e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP.
- Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2016). *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Woittiez, I., Putman, L., Eggink, E. & Ras, M. (2014). *Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*. Den Haag: SCP.
- Woittiez, I., Eggink, E., Verbeek-Oudijk, D. & Boer, A. de (2015). *Zorg vragen of zorg dragen? Een verkenning van de invloed van netwerken en inkomen op het gebruik van langdurige zorg door Nederlandse 55-plussers*. Den Haag: SCP.

Over de auteurs

Stella Hoff is wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Kim Putters is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijzonder hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

4. De grote golf van het sociale stelsel

Paul de Beer

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH04

Samenvatting

De ontwikkeling van de sociale zekerheid in de afgelopen eeuw vertoont het beeld van een grote golf: een snelle opgaande beweging na de Tweede Wereldoorlog, gevolgd door een halvering van de uitgaven sinds 1984. De neergaande beweging in de afgelopen dertig jaar was het gevolg van de financiële onhoudbaarheid van het stelsel, de versturende werking op de arbeidsmarkt, de ongewenste morele gevolgen van te genereuze sociale zekerheid en veranderingen in preferenties van de burgers. Als gevolg van de ingrijpende hervormingen die zijn doorgevoerd, hebben deze argumenten voor de toekomst aanzienlijk aan kracht ingeboet. Toch is het aannemelijk dat het sociale stelsel nog verder zal worden geprivatiseerd, doordat de burgers hun vertrouwen in de overheid als verzekeraar hebben verloren en liever hun eigen buffers opbouwen. Er is echter ook een alternatief toekomstscenario denkbaar waarin de overheid weer een grotere rol bij de inkomensbescherming van burgers gaat spelen.

Keywords: sociale zekerheid, arbeidsparticipatie, bezuinigingen, privatisering, participatiesamenleving

De neergang van het sociale stelsel

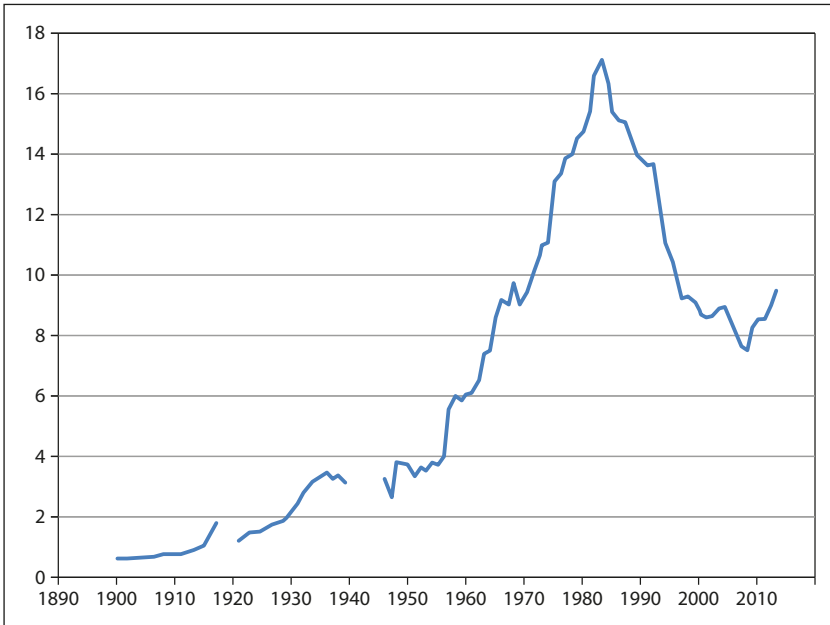
De ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen eeuw kan worden gekenschetst als een grote golfbeweging. Na een trage start aan het begin van de vorige eeuw kwam het stelsel na de Tweede Wereldoorlog snel tot grote ontwikkeling. In de dertig jaar (de Trente Glorieuses) tot de jaren zeventig werd een groot aantal socialezekerheidswetten geïntroduceerd en uitgebreid, tot er met de introductie van de AAW in 1976 een stelsel was dat de gehele bevolking bescherming bood tegen de risico's van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en verlies (door overlijden of echtscheiding)

van de partner. Bovendien werd via de verschillende koppelingsmechanismen het niveau van alle uitkeringen aangepast aan de ontwikkeling van de lonen, waardoor iedereen meeprofiteerde van de welvaartsontwikkeling. Kort nadat het stelsel eind jaren zeventig zijn apotheose bereikte, barstte de kritiek op het stelsel echter los en zette in de jaren tachtig de neerwaartse beweging van de golf in. De verlaging van alle uitkeringen (en overigens ook de ambtenaren-salarissen) met drie procent per 1 januari 1984 kan daarvan als het startpunt worden beschouwd. Daarna is een eindeloze reeks bezuinigingen op en hervormingen van de sociale zekerheid gevolgd. Geen regeling is sindsdien ongewijzigd gebleven en de meeste van die wijzigingen betekenden tevens een versobering, hetzij doordat de hoogte en/of de duur van de uitkeringen werd verminderd, hetzij doordat de toegang tot de uitkering werd beperkt.

De grote golfbeweging van het sociale stelsel in de afgelopen eeuw kan het eenvoudigst worden geïllustreerd met de ontwikkeling van de publieke uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). *Figuur 1* laat zien dat tot de Tweede Wereldoorlog minder dan vier procent van het bbp aan sociale zekerheid werd besteed. Na de bevrijding schoot dit percentage omhoog om in 1983 een top te bereiken van zeventien procent van het bbp. Daarna begon een 25 jaar durende neergang tot de uitgaven in 2008, aan de vooravond van de crisis, meer dan gehalveerd waren tot minder dan acht procent. Sindsdien zijn de uitgaven weer wat gestegen, maar dat is vooral het gevolg van de diepe en langdurige economische crisis, waardoor het aantal uitkeringsgerechtigden steeg (de teller van de breuk) en het bbp kromp (de noemer). Het is dan ook de vraag of deze recente stijging een trendbreuk betekent of slechts een tijdelijke onderbreking van de neergaande trend. Om deze vraag te beantwoorden, gaan we eerst na hoe de neergaande fase kan worden verklaard. Vervolgens stellen we ons de vraag hoe aannemelijk het is dat de factoren die de neergang verklaren ook de toekomstige ontwikkeling van het stelsel zullen bepalen.

Waarom is het stelsel van sociale zekerheid al drie decennia lang aan het krimpen? Hoeveel boeken er sinds de jaren tachtig ook zijn geschreven over de 'nadagen', de 'crisis' of het 'vaarwel' van de verzorgingsstaat (Idenburg, 1983; Albeda, 1984; Entzinger & Boos, 2004), de oorzaak van de neergang van het sociale stelsel is nog altijd omstreden. De belangrijkste verklaringen die in de vele publicaties hierover zijn geopperd, zijn:

- a. de financiële onhoudbaarheid van het sociale stelsel;
- b. de ongewenste gevolgen voor de arbeidsmarkt;
- c. de ongewenste morele gevolgen van een (te) omvangrijk sociaal stelsel;
- d. de veranderde preferenties van de bevolking ten aanzien van sociale bescherming.

Figuur 1. Uitgaven aan sociale zekerheid in procent bbp

Bron: cbs (StatLine: Historische reeksen)

Financiële onhoudbaarheid

De meest genoemde reden voor de neergang van het sociale stelsel is dat het in de omvang die het rond 1980 had bereikt, eenvoudig niet langer houdbaar was. Dat heeft vooral te maken met de hoge kosten. Zoals we hierboven lieten zien namen de uitgaven aan sociale uitkeringen toe van vier procent in de jaren vijftig naar zeventien procent begin jaren tachtig. Toch is niet geheel duidelijk wat men precies bedoelt als men het over financiële onhoudbaarheid heeft. Immers, begin jaren tachtig werd er inderdaad zoveel aan sociale zekerheid uitgegeven. Er was geen sprake van dat mensen hun uitkering niet langer of niet op tijd kregen omdat er onvoldoende geld was – al was er in die jaren wel een groot financieringstekort.

Een idee dat in de jaren tachtig regelmatig werd geopperd, is dat de publieke sector of de collectieve lastendruk een bepaalde grens niet kan of mag overschrijden. In de jaren zeventig had de Amerikaanse econoom Milton Friedman (1977) al gesproken van 'the line we dare not cross'. Hij doelde daarmee op een omvang van de overheid die de zestig procent van het nationaal inkomen te boven zou gaan. Tien jaar later introduceerde

CDA-fractie leider Bert de Vries in Nederland de zogenaamde Bert-norm: de collectieve uitgaven zouden zich moeten stabiliseren op een niveau van zestig procent van het nationaal inkomen. Zijn argumentatie daarvoor was dat er bij nog hogere uitgaven te weinig ruimte voor de marksector zou blijven. Daarbij dient men te bedenken dat de overheidsuitgaven toen nog werden gerelateerd aan het netto nationaal inkomen (nni), dat een stuk kleiner is dan het bruto binnenlands product (bbp) dat tegenwoordig als standaard voor onze welvaart geldt. Zestig procent van het nni komt overeen met ongeveer vijftig procent van het bbp.

Een wat verder uitgewerkte argumentatie voor de financiële onhoudbaarheid van het sociale stelsel luidde dat een te hoge collectieve lastendruk (cld) of een te genereuze sociale zekerheid negatieve effecten sorteert voor de economie. Te genereuze sociale zekerheid zou de prikkels voor mensen en bedrijven wegnemen om zich in te spannen, omdat een groot deel van de opbrengst van die inspanning in de staatskas vloeit. Zoals het weleens beeldend wordt uitgedrukt: tot en met woensdagochtend werk je voor de overheid en de rest van de week voor je eigen portemonnee. Daardoor zouden mensen minder (hard) gaan werken en zouden bedrijven minder investeren, waardoor de economie wordt geremd en onze welvaart afneemt. Dat zou op zijn beurt weer het economische draagvlak voor de financiering van de verzorgingsstaat aantasten.

Een derde argument waarom een genereuze verzorgingsstaat financieel onhoudbaar is, is dat de hoge kosten hiervan de internationale concurrentiepositie van ons land schaden. De globalisering gaat gepaard met scherpere internationale concurrentie. Een dure verzorgingsstaat is daarbij een nadeel, omdat hij de arbeidskosten en daarmee de prijs van exportgoederen verhoogt. Als hierdoor de concurrentiepositie verslechtert, dreigt de economie weg te zakken en wordt uiteindelijk ook de verzorgingsstaat onbetaalbaar.

Verstoorde arbeidsmarkt

De tweede reeks verklaringen voor de neergang van het sociale stelsel richt zich op de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Deze verklaring vertoont veel overeenkomst met de verklaringen die uitgaan van de financiële onhoudbaarheid, maar richt vooral op het krimpemde productieve draagvlak door de verstoring van de arbeidsmarkt.

Het argument van de socialezekerheidsval, zoals onder andere verwoord in het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990, beschrijft een neerwaartse spiraal. Als in een economische crisis – zoals in de jaren tachtig – de

werkloosheid stijgt en er meer uitkeringen moeten worden betaald, stijgen de sociale lasten om die uitkeringen te financieren. De hogere lasten werken door in de loonkosten. Hierdoor wordt arbeid duurder en gaan bedrijven op personeel bezuinigen, bijvoorbeeld door arbeid te vervangen door kapitaalgoederen (machines, computers). Dit verlies aan banen leidt tot nog meer uitkeringsontvangers, nog hogere sociale lasten en nog hogere arbeidskosten. Zo komen we in een neerwaartse spiraal terecht waardoor het sociale stelsel op den duur onhoudbaar wordt.

Hieraan verwant is het argument dat het stelsel van sociale zekerheid een passief karakter heeft en te veel is gericht op nazorg. Het stelsel treedt pas in werking als mensen hun werk al hebben verloren en stimuleert hen vervolgens onvoldoende om weer aan het werk gaan. Het stelsel zou daarom activerender moeten worden en meer gericht op voorzorg of preventie. Daarmee slaat men twee vliegen in één klap: de arbeidsparticipatie stijgt en het beroep op de sociale zekerheid neemt af, waardoor men ook minder aan sociale zekerheid hoeft uit te geven.

Twee meer specifieke argumenten wijzen op de vergrijzing en de migratie als factoren die een versobering van de verzorgingsstaat noodzakelijk maken. Door de vergrijzing stijgt de zogenaamde grijze druk, de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkenden. Een steeds kleinere groep werkenden moet de pensioenuitkeringen van een steeds grotere groep ouderen opbrengen. Zoals vele malen is herhaald: terwijl in de jaren negentig vier werkenden tegenover één gepensioneerde stonden, zullen dat er in 2030 nog maar twee zijn. Dat valt op den duur niet vol te houden.

Daar komt bij dat door de demografische ontwikkeling op termijn ook een absoluut tekort aan arbeidskrachten zou dreigen. Als de babyboomers met pensioen zijn, zullen de eropvolgende generaties niet omvangrijk genoeg zijn om in de behoefte aan personeel te kunnen voorzien, zo voorspelde de commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie) in 2008. Daarom moest niet alleen de pensioenleeftijd worden verhoogd – zoals inmiddels is gebeurd – maar ook iedereen onder de pensioenleeftijd worden geactiveerd. Dat vereist een activerender stelsel van sociale zekerheid, waarin de nadruk verschuift van inkomensbescherming naar reïntegratie.

Dat ook migratie de verzorgingsstaat onder druk zet werd al in de jaren tachtig en negentig geconstateerd (zie bijvoorbeeld het boek van Lakeman, *Binnen zonder kloppen*), maar kreeg pas meer recent meer gewicht in het debat. De omvangrijke toestroom van vluchtelingen in het afgelopen jaar heeft dit argument nog eens extra kracht bijgezet. Een genereus stelsel van sociale zekerheid zou als een magneet werken en socialezekerheidstoerisme

uitlokken. Zoals het soms simpel wordt gesteld: open grenzen en een genereuze verzorgingsstaat gaan niet samen.

Morele neergang

De derde reeks verklaringen richt zich op de morele grenzen van een uitgebreide en uitgedijde verzorgingsstaat. Verwant aan het arbeidsmarktargument dat het sociale stelsel te passief is, werd betoogd dat de verzorgingsstaat bijdraagt tot een passieve en afhankelijke houding van burgers. Een genereus sociaal stelsel draagt ertoe bij dat mensen niet meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen, maar zich als willoos slachtoffer van de omstandigheden gaan gedragen. Opmerkelijk is dat dit argument zowel door linkse critici (Achterhuis, 1983) als door conservatieve critici (Murray, 1984; Dalrymple, 2001) naar voren is gebracht. De Nederlandse filosoof Hans Achterhuis stelde in *De markt van welzijn en geluk* (1983) dat met name het welzijnswerk burgers te veel afhankelijk maakte van de overheid en hun eigen initiatief ontnam. De conservatieve Amerikaanse socioloog Charles Murray bekritiseerde in *Losing Ground* (1984) het Amerikaanse armoedebeleid, dat ondanks sterk stijgende uitgaven de armoede niet had verminderd, maar juist verergerd. Volgens hem hadden de bijstandsuitkeringen, die toenamen met het aantal kinderen, het voor alleenstaande moeders (*welfare queens*) te aantrekkelijk gemaakt om een uitkering te claimen in plaats van voor zichzelf te zorgen. De Engelse psychiater Theodore Dalrymple deed in *Life at the Bottom* (2001) verslag van zijn ervaringen als arts in een gevangenis, waar hij constateerde dat veel gevangenen zichzelf vooral als slachtoffer zagen en de verantwoordelijkheid voor hun misdrijf afschoven op de gemeenschap. In het ziekenhuis waar hij werkte, sprak hij vrouwen die mishandeld waren door hun partner, maar toch weer naar hun partner terugkeerden om opnieuw mishandeld te worden. Hij stelde vast dat veel mensen aan de onderkant van de samenleving zich primair slachtoffer voelden en niet meer het besef hadden dat zij zelf medeverantwoordelijk waren voor hun lot. De verklaring daarvoor legde hij bij een te lankmoedige overheid en progressieve welzijnswerkers die hun hun slachtofferrol aanpraatten.

Een ander moreel argument tegen de verzorgingsstaat is dat deze is verworden tot een anonieme en bureaucratische herverdelingsmachine op basis van 'koude' solidariteit, waarmee burgers zich niet meer verbonden voelen en waarvoor zij zich niet meer verantwoordelijk voelen. Dit leidt tot calculerend gedrag, oneigenlijk gebruik, misbruik, en fraude. Mensen profiteren wel van de verzorgingsstaat, maar proberen er zo weinig mogelijk

aan bij te dragen. De perceptie dat anderen hun verplichtingen ontlopen, werkt zeer ondermijnend voor het maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat.

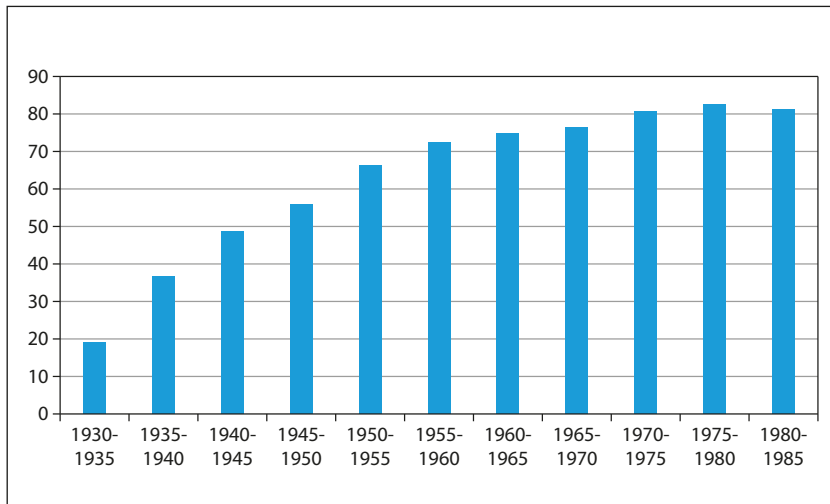
Afnemende behoefte

Een vierde verklaring voor de neergang van het stelsel van sociale zekerheid wordt minder vaak gehoord. Deze verklaring luidt dat de preferenties van de bevolking zijn veranderd. Naarmate mensen welvarender worden, zouden zij simpelweg minder behoefte hebben aan collectieve sociale bescherming. Dit argument werd al in 1963, lang voordat de verzorgingsstaat zijn hoogtepunt bereikte, geopperd door de econoom Jan Pen in zijn artikel 'De grenzen van de welvaartsstaat'. Hij beschreef drie ontwikkelingsfasen van de welvaartsstaat – zoals de verzorgingsstaat toen nog werd genoemd. In de eerste fase is een land nog te arm om zich veel publieke diensten te kunnen veroorloven en ligt alle nadruk op private voorziening in eerste levensbehoeften. In de tweede fase zijn de meeste burgers van een land wel rijker, maar 'er zijn nog veel achtergebleven groepen, en de grote meerderheid der inkomenstrekkingen is individueel niet in staat, zich tegen calamiteiten te dekken' (Pen, 1963: 76). Er ontstaat dan een groeiende vraag naar publieke voorzieningen, resulterend in de opbouw van de verzorgingsstaat. 'In de derde fase, die kan optreden als het nationale inkomen bijvoorbeeld nog eens twee of drie keer zo hoog zal zijn – een kwestie van een halve eeuw? – worden een aantal inkomensoverdrachten en gratis voorzieningen overbodig. De welvaart is dan zozeer toegenomen, dat de welvaartsstaat weer kan krimpen' (ibidem). Pen voegde hier overigens onmiddellijk aan toe: 'Het kan; het hoeft niet.'

De sterke welvaarts groei in de jaren vijftig en zestig komt overeen met Pens tweede fase. Toen de modale arbeider voldoende inkomen had om zich een auto en tv te kunnen permitteren, nam zowel de mogelijkheid als de behoefte toe om zich te verzekeren tegen het risico om dat inkomen te verliezen. In die periode doet zich dan ook de grote expansie van het socialezekerheidsstelsel voor.

Vanaf begin jaren tachtig stegen de lonen veel minder sterk dan in de voorgaande decennia, maar de welvaarts groei zette niettemin – tot het begin van de huidige crisis – door. Tussen 1979 en 2012 steeg het jaarloon van een voltijdwerknemer met gemiddeld slechts 0,5 procent per jaar; in dezelfde periode groeide het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking echter met 1,5 procent per jaar. Dit kwam vooral door de massale (her)intrede van gehuwde en samenwonende vrouwen op de arbeidsmarkt

Figuur 2. Aandeel tweeverdieners naar geboortecohort van de man (procent van samenwonende en gehuwde mannen)

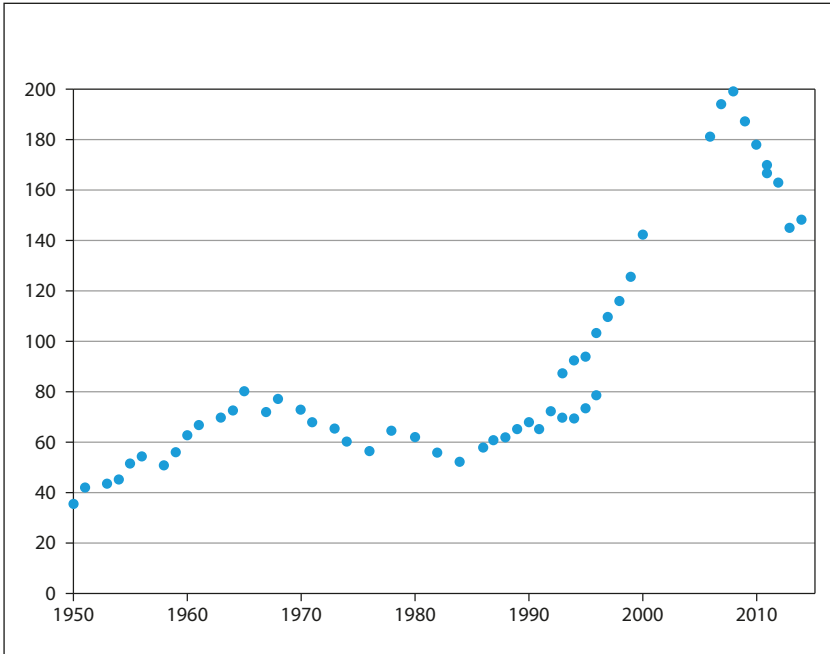


Bron: cbs (StatLine); bewerking door de auteur. Voor ieder geboortecohort is het maximum percentage tweeverdieners bij verschillende leeftijden genomen.

(*figuur 2*). Rond 1980 bestond een doorsnee huishouden uit een mannelijke kostwinner met een voltijd baan en een huisvrouw die het huishouden deed en voor de kinderen zorgde. Inmiddels is het standaard huishouden een anderhalfverdienersgezin, waarin het voltijdsalaris van de man wordt aangevuld met het inkomen uit een deeltijd baan van de vrouw.

Een andere belangrijke verandering in deze periode is de groei van de particuliere vermogens. Rond 1980 bedroeg het gemiddelde vermogen van een huishouden rond 50.000 euro, in 2008 was dit toegenomen tot 200.000 euro, waarna het als gevolg van de crisis weer afnam tot 142.000 euro in 2013 (*Figuur 3*). Weliswaar is de verdeling van de vermogens zeer scheef, maar ook de huishoudens in de middeninkomensgroep – gedefinieerd als de vierde tot en met zevende tienprocentgroep van het besteedbaar huishoudensinkomen – hebben een gemiddeld vermogen van iets meer dan een ton. De helft van de huishoudens met een middeninkomen heeft voldoende vermogen om het er een jaar of langer zonder inkomen mee uit te zingen door in te teren op zijn spaargeld of desnoods een nieuwe hypotheek af te sluiten (berekend op basis van gegevens van het CBS).

Veel huishoudens hebben inmiddels dus twee alternatieve buffers om de gevolgen van een inkomensterugval in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Als een mannelijke hoofdverdiener

Figuur 3. Gemiddeld vermogen per huishoudens (in 1000 euro's van 2012)

Bron: cbs (StatLine: Historische reeksen); bewerking door de auteur

werkloos wordt, wordt de inkomensterugval beperkt door het inkomen van zijn partner. En men kan interen op het opgebouwde vermogen.

De behoefte aan publieke voorzieningen die ons beschermen tegen de risico's van een markteconomie is daarom kleiner geworden. Dit verklaart ook deels de opmars van de zzp'er. Hoewel zzp-schap niet altijd een vrijwillige keuze is, duidt onderzoek erop dat de meeste zzp'ers tevreden zijn en niet (weer) als werknemer in loondienst willen treden. Een aanzienlijk deel van de zzp'ers combineert het zzp-schap overigens met een deeltijdbaan en heeft ook een verdienende partner, waardoor het inkomensrisico van zelfstandig ondernemerschap aanzienlijk wordt gereduceerd.

Huishoudens slagen er steeds beter in hun risico's te spreiden en hebben daarom minder behoefte aan verplichte collectieve verzekeringen. De onafgebroken reeks ingrepen van de overheid in het sociale stelsel van de afgelopen decennia heeft daarmee een zichzelf versterkend effect gehad. Als mensen steeds minder kunnen rekenen op de overheid als verzekeraar van hun inkomensrisico's en als zij zelf steeds meer mogelijkheden hebben

om hun risico's te dekken, vertrouwen ze liever op hun eigen veerkracht dan op de overheid.

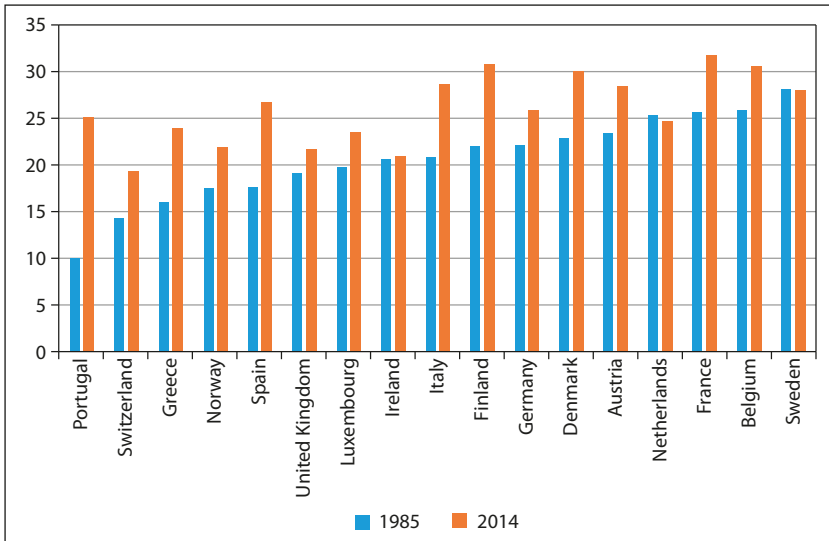
De toekomst van het sociale stelsel

Wat kunnen de hierboven besproken verklaringen voor de drie decennia van neergang ons leren over de te verwachten toekomst van het sociale stelsel? Anders gezegd, in welke mate is het aannemelijk dat deze verklaringen ook in de toekomst geldig blijven en dus (mede) de verdere ontwikkeling van het stelsel zullen bepalen? En kunnen we op grond hiervan verwachten dat het sociale stelsel nog verder zal krimpen, dat het min of meer in de huidige omvang zal stabiliseren of dat het wellicht weer zal uitdijen?

Het houdbaarheidstekort is opgelost

De financiële (on)houdbaarheid lijkt nog steeds een belangrijke rol te spelen in verwachtingen over de toekomst van het sociale stelsel. Dit is verwonderlijk, aangezien de publieke uitgaven voor sociale zekerheid sinds begin jaren tachtig zijn gehalveerd en nu vergelijkbaar zijn met die aan het einde van de jaren zestig. Van financiële onhoudbaarheid was toen in het geheel geen sprake. Internationale vergelijkingen laten bovendien zien dat er geen samenhang is tussen de omvang van het sociale stelsel en de economische prestaties van een land (Lindert, 2004; Cnossen, 2009). Grote verzorgingsstaten, zoals de Scandinavische, doen qua concurrentiepositie en economische ontwikkeling niet onder voor vergelijkbare landen met een kleinere verzorgingsstaat, zoals het Verenigd Koninkrijk of de Zuid-Europese landen. Bovendien heeft Nederland, anders dan in de jaren tachtig, inmiddels geen uitzonderlijk groot of genereus stelsel van sociale zekerheid meer. We nemen in West-Europa eerder een middenpositie in (*Figuur 4*). Zo bezien is er ook weinig reden om te menen dat een verdere neerwaartse aanpassing noodzakelijk is.

Een ander argument waarom de financiële houdbaarheid toch problematisch blijft, betreft de vergrijzing. Op dit moment mag het sociale stelsel dan betaalbaar zijn, in de toekomst dreigt de financiering wel degelijk problematisch te worden door de oplopende kosten als gevolg van de vergrijzing. Berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB, 2010) van het zogenaamde houdbaarheidstekort van de Nederlandse overheidsfinanciën hebben een belangrijke rol gespeeld bij het besluit om de AOW-leeftijd te verhogen en de verzorgingsstaat verder te hervormen. Deze ingrepen zijn

Figuur 4. Publieke uitgaven aan sociale bescherming (percentage bbp)

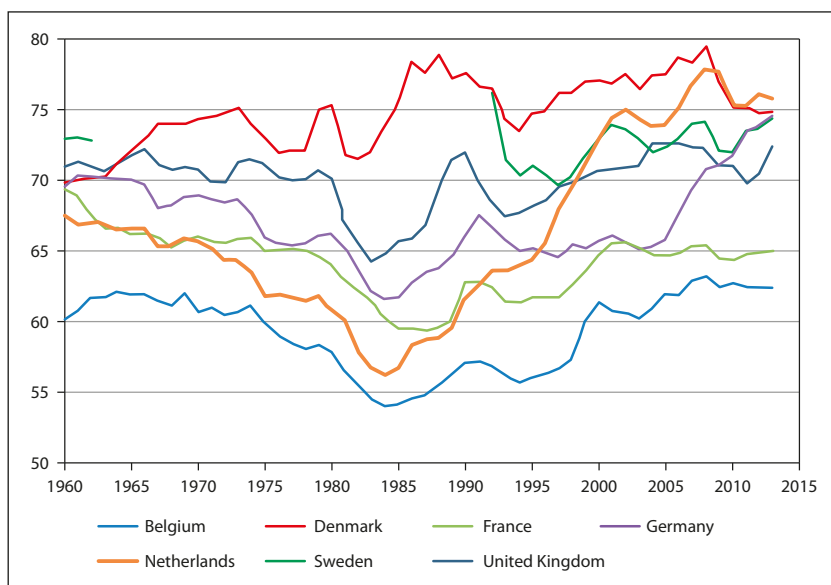
Bron: OECD (SOCX-database)

echter zo succesvol geweest, dat het CPB in zijn laatste toekomstverkenning concludeerde dat het structurele houdbaarheidstekort inmiddels is opgelost (Smid e.a., 2014). Dit betekent dat zonder verdere beleidswijzigingen overheidsinkomsten en -uitgaven op langere termijn in evenwicht zullen zijn. Nu is er alle reden om bij dit soort langetermijnberekeningen relativerende kanttekeningen te plaatsen, omdat ze op vele discutabele veronderstellingen zijn gebaseerd. Niettemin blijkt uit deze analyses dat het verre van evident is dat verdere ingrepen in het sociale stelsel noodzakelijk zijn om het op langere termijn betaalbaar te houden.

De i/a-ratio stijgt weer

Ook wat de arbeidsmarkteffecten betreft zijn er de afgelopen decennia grote stappen vooruit gezet. Behoorde Nederland begin jaren tachtig tot de EU-landen met de laagste arbeidsparticipatie, inmiddels bevinden we ons al weer geruime tijd, tezamen met Denemarken en Zweden, in de Europese kopgroep (Figuur 5). Deze sterke stijging lijkt overigens maar in beperkte mate door de hervorming van de verzorgingsstaat te zijn veroorzaakt. De groei was grotendeels te danken aan de snelle opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt, die voorheen (als huisvrouw) doorgaans geen aanspraak maakten op een uitkering. Daarnaast speelde sinds het midden van de

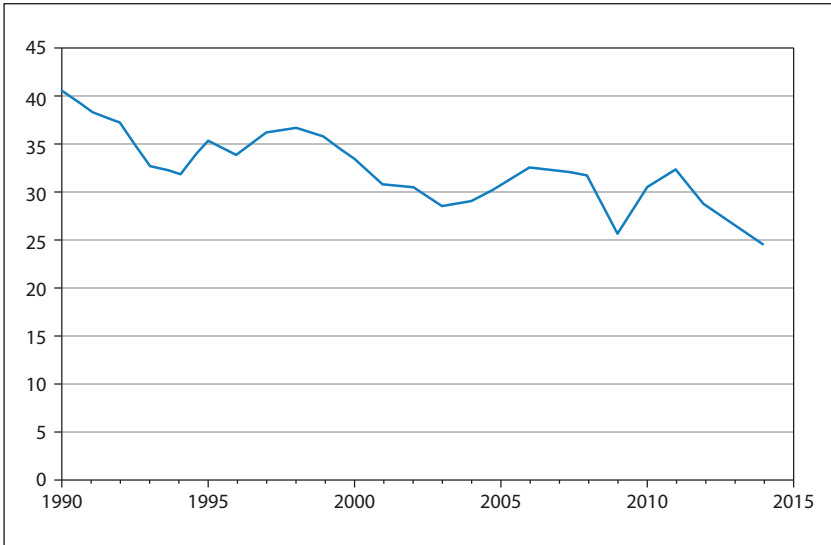
Figuur 5. Nettoparticipatiegraad in enkele EU-landen (percentage van de bevolking van 15-64 jaar)



Bron: Eurostat

jaren negentig de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen een belangrijke rol. Die was vooral het gevolg van de geleidelijke ‘uitfasering’ van de vutregelingen waarover de sociale partners overeenstemming hadden bereikt en waar de overheid alleen indirect een rol in speelde (na 2004 met de gewijzigde fiscale behandeling in het kader van VPL). Recent geeft de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd een extra stimulans voor verhoging van de effectieve uittreedleeftijd, al staat nog niet vast of deze maatregel werkelijk tot een hogere arbeidsparticipatie van ouderen zal leiden.

Sinds de jaren negentig zijn ook bijna alle hervormingen van het sociale stelsel erop gericht om het stelsel activerender te maken. Deze pogingen hebben echter weinig opgeleverd. De uitstroom uit de sociale uitkeringen naar werk is in deze periode namelijk niet toegenomen, maar eerder afgenomen (*Figuur 6*). Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden blijft een uiterst lastige taak. Veel succesvoller waren de hervormingen die beoogden de instroom in de uitkeringen te beperken, simpelweg door de toegangspoort grotendeels te sluiten. Dit heeft een groot effect gehad op de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, eerst de WIA en recent de Wajong. Of het beperken van de instroom ertoe heeft bijgedragen dat mensen die anders

Figuur 6. Uitstroom uit de ww naar werk (procent ww-ontvangers per jaar)

Bron: uuv; bewerking door de auteur

zouden zijn uitgevallen, aan het werk zijn gebleven, is echter onduidelijk. Daar is in ieder geval weinig direct bewijs voor.

Al was de stijging van de arbeidsparticipatie niet primair het gevolg van de hervormingen van het sociale stelsel, ze heeft het productieve draagvlak onder het sociale stelsel wel aanzienlijk versterkt. De i/a-ratio, oftewel de verhouding tussen het aantal inactieven (uitkeringsontvangers) en het aantal actieven (werkenden), is teruggelopen van 80 procent in 1984 naar 61 procent in 2009. Door de huidige crisis is de i/a-ratio wel weer toegenomen naar bijna 72 in 2015 (CPB, 2016: bijlage 9). Dit is het gevolg van de verdere groei van het aantal AOW'ers (met een half miljoen sinds 2009) in een periode waarin de werkgelegenheid als gevolg van de crisis is gekrompen. Of de i/a-ratio verder zal oplopen en misschien weer in de buurt zal komen van het hoge niveau van de jaren tachtig, hangt vooral af van de vraag hoe de werkgelegenheid zich in de toekomst zal ontwikkelen. Daarover bestaat momenteel veel onzekerheid. Volgens sommigen zal de technologische ontwikkeling (robotisering) nog veel werk vernietigen en dreigt herstel van volledige werkgelegenheid uit het zicht te verdwijnen. Anderen stellen daarentegen dat technologie in het verleden ook veel nieuw werk heeft gecreëerd en dat dit in de toekomst niet anders zal zijn. Als de crisis eenmaal echt voorbij is, zou de verwachting van de commissie-Bakker van een structureel tekort aan arbeidskrachten wel weer eens reëler kunnen worden dan een

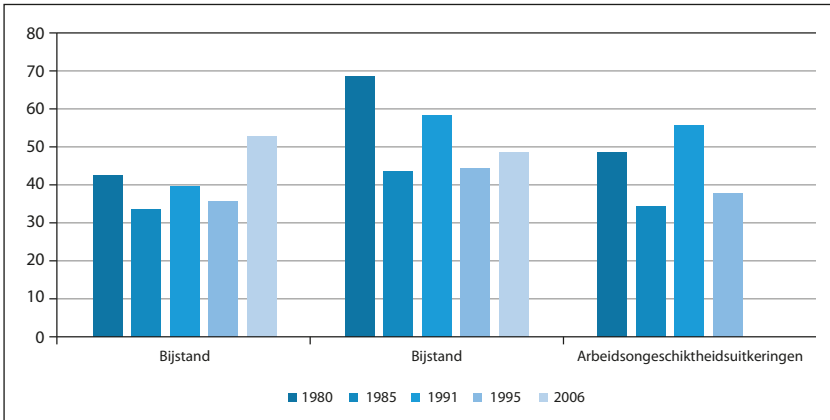
structureel tekort aan banen. Hier valt echter weer tegen in te brengen dat ook de vooruitzichten op een sterk economisch herstel zeer onzeker zijn. Deze crisis is qua duur inmiddels te vergelijken met de depressie van de jaren dertig van de vorige eeuw. Sommige economen voorzien een periode van langdurige stagnatie (*secular stagnation*). Als dat scenario bewaarheid wordt, zou ook de werkgelegenheid weleens langdurig kunnen stagneren of zelfs krimpen.

Kortom, of de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden reden zal zijn om het sociale stelsel in de toekomst verder te hervormen, is op dit moment moeilijk te zeggen. Maar zelfs als de *i/a*-ratio verder oploopt, is het nog maar de vraag of een hervorming van het sociale stelsel daar veel aan zal kunnen veranderen. Zoals gezegd had de daling van deze ratio tussen 1984 en 2009 maar weinig met de hervormingen van het sociale stelsel te maken. Er is weinig reden om aan te nemen dat toekomstige hervormingen op dit punt succesvoller zullen zijn. Wel kunnen hervormingen effectief zijn om de kosten van het sociale stelsel te beperken, deels door uitkeringsaanspraken te versoberen (lager niveau of kortere duur), deels door de toegang tot het stelsel nog verder te beperken. Het remmen van de uitgaven gaat dan natuurlijk wel gepaard met vermindering van de sociale bescherming die het stelsel biedt. De grote uitdaging is nog altijd om het sociale stelsel werkelijk activerender te maken, in de zin dat de meeste mensen die instromen ook weer snel naar werk uitstromen. Ondanks de talloze pogingen die hiertoe in de afgelopen decennia zijn gedaan, moeten we echter vaststellen dat we nog steeds niet goed weten welke interventies echt effectief zijn. Als een stijging van de *i/a*-ratio reden zal zijn om het stelsel verder te hervormen, moeten we dan ook vrezen dat dit vooral zal neerkomen op een verdere beperking van de sociale bescherming en weinig of niet zal bijdragen aan vergroting van de reïntegratiekansen van uitkeringsgerechtigden.

Naar een participatiesamenleving?

De vraag naar het morele effect van het genereuze sociale stelsel dat na de Tweede Wereldoorlog is opgebouwd, is moeilijk objectief te beantwoorden. De critici op dit gebied beroepen zich meestal op anekdotisch bewijsmateriaal en moeten het vooral hebben van een overtuigende betoogtrant. Daarmee hebben zij beslist een gevoelige snaar geraakt, want de opvatting dat de anonieme, bureaucratische verzorgingsstaat heeft bijgedragen aan het ontlopen van de eigen verantwoordelijkheid, onbedoeld gebruik en belastingontduiking, lijkt wijdverbreid. Tegelijkertijd valt op dat deze

Figuur 7. Percentage van de bevolking dat meent dat er veel misbruik wordt gemaakt van resp. de bijstand, de werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen



Bron: SCP (Databank Culturele Veranderingen 1980, 1985, 1991, 1995 en 2006); bewerking door de auteur

kritiek, ondanks de sterke reductie van de socialezekerheidsuitgaven en de vermindering van de sociale bescherming, niet minder lijkt te zijn geworden. Uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat het percentage van de bevolking dat meent dat er veel misbruik wordt gemaakt van de bijstand in 2006 hoger was dan in de jaren tachtig en negentig. Het vermeende misbruik van de Werkloosheidswet was vergelijkbaar met dat in de voorgaande decennia. Alleen ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werd in 2006 relatief weinig misbruik vermoed, maar dat komt wellicht doordat de WAO in 2005 was vervangen door de veel strengere WIA. Helaas heeft het SCP de laatste tien jaar de vraag naar vermeend misbruik niet meer in zijn enquêtes opgenomen, zodat niet duidelijk is hoe de opvattingen hierover zich in recente jaren hebben ontwikkeld.

Naarmate de sociale bescherming verder wordt beperkt, waardoor minder mensen er een beroep op (kunnen) doen, lijkt het oordeel van degenen die er (nog) geen gebruik van maken, alleen maar kritischer te worden. Dit is de paradox van een selectieve verzorgingsstaat. Wordt de sociale bescherming sterker toegespitst op de meest behoeftigen, dan neemt de verdenking van misbruik bij degenen die eraan moeten bijdragen, eerder toe en kalft het draagvlak voor het stelsel verder af. Dit vormt het mechanisme achter de bekende uitspraak: 'a service for the poor is a poor service'.

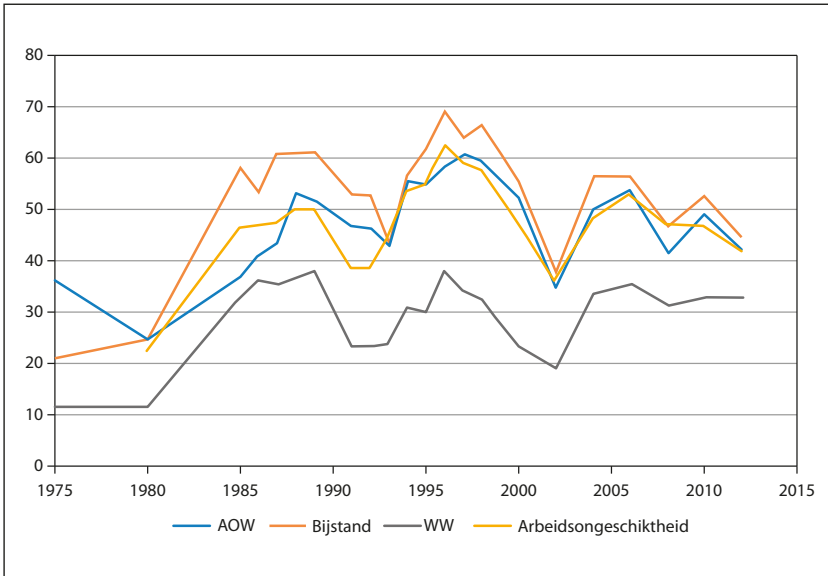
In dit licht bezien is de keuze van het kabinet-Rutte voor een participatiesamenleving als alternatief voor de traditionele verzorgingsstaat riskant. Zoals het in de Troonrede van 2013 werd geformuleerd:

[...] dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. [...] Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. (Troonrede 2013)

Meer concreet houdt dit in dat voorzieningen worden beperkt tot een adequaat minimumniveau en tot personen met een gebrek aan eigen middelen (vermogen, partnerinkomen). Van burgers die in staat zijn de problemen waarmee zij worden geconfronteerd in eigen kring op te lossen – bijvoorbeeld door in te teren op hun vermogen of een beroep te doen op steun van familieleden –, wordt verwacht dat zij dat eerst doen en niet direct een beroep doen op de overheid. De consequentie hiervan is echter dat een groot deel van de middengroepen, die een cruciale rol spelen bij de financiering van de verzorgingsstaat, niet kunnen verwachten er zelf ooit substantieel gebruik van te kunnen maken. Voor veel jongeren lijkt het inmiddels haast al vanzelfsprekend dat zij zelf nooit een AOW-uitkering zullen ontvangen. Als hierdoor het maatschappelijke draagvlak onder de verzorgingsstaat nog verder afbrokkelt, zal de participatiesamenleving uiteindelijk niet de redding van het sociale stelsel betekenen, maar de ondergang ervan inluiden. Vermoedelijk zal er dan niet veel meer dan een uiterst karige basisvoorziening voor de meest behoeftigen overblijven, bedoeld om te voorkomen dat al te schrijnende vormen van armoede op straat zichtbaar worden (in de vorm van bedelaars) of dat de armen de veiligheid en de gezondheid van de beter gesitueerden in gevaar brengen.

Willen we nog wel een sociaal stelsel?

Als de voorspelling van Jan Pen correct was, zal de toekomst van het sociale stelsel vooral afhangen van de verdere welvaartsontwikkeling. Gaan we na deze crisis weer een periode van gestage economische groei tegemoet, dan zou de behoefte aan een royaal collectief stelsel van sociale bescherming verder kunnen afnemen. De middengroepen zullen de inkomensrisico's die zij lopen dan vooral zelf proberen te dekken. De reden daarvoor is niet

Figuur 8. Percentage van de bevolking dat uitkeringen onvoldoende vindt

Bron: SCP (Microbestand Culturele Veranderingen); bewerking door de auteur

alleen dat zij daartoe materieel in staat zijn, maar ook dat de overheid de afgelopen decennia een weinig betrouwbare verzekeraar is gebleken. Naarmate mensen vaker geconfronteerd worden met het feit dat een regeling waaraan zij jarenlang hebben bijgedragen, wordt aangepast of afgeschaft voordat zij er zelf gebruik van kunnen maken, zal de neiging toenemen om het heft in eigen handen te nemen. Na de eerdere ervaringen met de WAO, de vut, de AWBZ en de WW, verwachten velen nu dat de AOW en het aanvullende pensioen de volgende regelingen zullen zijn die niet meer voor hen zijn weggelegd. Vandaar de steeds sterkere roep om het collectieve pensioenstelsel te vervangen door individuele pensioenrekeningen. Beter dat je voor je eigen zekerheid gaat sparen en de collectieve risicodeling wordt afgeschaft, dan dat je jaren meebetaalt aan een collectief systeem dat, als puntje bij paaltje komt, geen enkele zekerheid blijkt te bieden.

Uit periodiek onderzoek van het SCP blijkt dat in de tweede helft van de jaren negentig nog een ruime meerderheid van de bevolking de AOW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onvoldoende vond (*figuur 8*). In 2012 was dit aandeel echter teruggelopen tot minder dan de helft van de bevolking. Er lijkt dus steeds minder steun te zijn voor een verhoging van de uitkeringen, ondanks het feit dat het niveau van de uitkeringen in de laatste decennia is achtergebleven bij de lonen. Blijkbaar vindt een meerderheid

van de bevolking de bezuinigingen die op de sociale zekerheid hebben plaats gevonden, inmiddels acceptabel.

Twee toekomstscenario's

Verdere privatisering van de sociale zekerheid

Ogenschijnlijk hebben de meeste argumenten voor de hervorming van de verzorgingsstaat en de beperking van de collectieve bescherming, die de neergang in de afgelopen dertig jaar kunnen verklaren, aan overtuigingskracht ingeboet. Het sociale stelsel is in financieel opzicht weer houdbaar, de arbeidsparticipatie is fors gestegen en de overheid heeft de verantwoordelijkheid weer steeds meer bij de burger gelegd. Toch worden deze argumenten in de huidige discussie over de toekomst van het stelsel nog regelmatig aangevoerd. De verdere vergrijzing en sinds 2015 ook de toestroom van vluchtelingen, van wie vermoedelijk de meesten langdurig op een uitkering zullen zijn aangewezen, roepen bij velen de vrees op dat de uitgaven weer sterk zullen gaan oplopen. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen inactieven en actieven: de werkgelegenheid stagneert sinds het begin van de crisis en het aantal uitkeringsontvangers is weer fors opgelopen en zal, door de vergrijzing en de vluchtelingenstroom, waarschijnlijk nog verder oplopen.

De verschuiving van de verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten en de burgers, die recent gestalte heeft gekregen in de grote decentralisatieoperatie, is volgens sommigen nog slechts een eerste stap op weg naar de participatiesamenleving. Zo stelde vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner onlangs:

De transformatie [van het sociale stelsel] is nog lang niet afgelopen; we staan pas aan het begin. Wie denkt dat we het belangrijkste inmiddels achter de rug hebben, miskent de implicaties van de gemaakte keuzen. [...] In het verlengde van de nu in gang gezette veranderingen ligt dan ook een overgang van een stelsel dat berust op rechten en plichten tussen burger en overheid naar een stelsel dat sterker berust op eigen verantwoordelijkheid en wederzijdse plichten en verantwoordelijkheden tussen mensen onderling, waarbij de overheid een aanvullende rol heeft en niet een vervangende. (Donner, 2016)

Ook de verdere groei van de welvaart, als de economie de crisis definitief achter zich laat, zou, in combinatie met een verdere toename van het aantal

tweeverdieners en een stijgend vermogen van huishoudens, ertoe kunnen leiden dat de steun voor collectief georganiseerde sociale bescherming verder afneemt, zoals Jan Pen ruim een halve eeuw geleden voorspelde.

In lijn hiermee valt te verwachten dat het sociale stelsel verder geprivatiseerd zal worden. Ik zeg hier nadrukkelijk ‘verder’, want in de afgelopen decennia zijn al grote delen van het sociale stelsel geprivatiseerd. De ouderdomsvoorzienig is van oudsher voor een belangrijk deel een private verantwoordelijkheid: naast de door de overheid gefinancierde AOW (de eerste pijler) is er immers een door de sociale partners gefinancierde aanvullende pensioenvoorziening (de tweede pijler). Terwijl de AOW, mede als gevolg van bezuinigingen, is achtergebleven bij de loonontwikkeling, zijn de aanvullende pensioenen juist sterker gegroeid doordat steeds meer werknemers onder een pensioenregeling vallen. Hierdoor is het aandeel van de private pensioenen in de totale oudedagsvoorziening gegroeid en het overheidsaandeel gedaald.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid komen sinds 1996 de eerste twee jaar voor rekening van de werkgever (de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte, WULBZ). Aangezien het ziekteverzuim rond de vier procent schommelt en het aantal ontvangers van een WAO- of WIA-uitkering bijna acht procent van het aantal werknemers bedraagt, is ruwweg een derde van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geprivatiseerd. Bovendien is een (klein) deel van de werkgevers eigenrisicodragers voor de WIA.

Bij de ww is in 2015 een privatiseringsproces op gang gebracht met het besluit de maximale uitkeringsduur te verkorten van 38 naar 24 maanden. Aangezien de sociale partners hebben afgesproken om deze kortere uitkeringsduur te compenseren, zal ook hier een deel van de verantwoordelijkheden worden overgedragen aan private partijen. Opmerkelijk is overigens dat bij ziekte en arbeidsongeschiktheid de eerste twee jaar van de sociale uitkering zijn geprivatiseerd, terwijl bij de ww juist de laatste fase van de uitkeringsduur wordt geprivatiseerd. Dit laat zien dat er tot op heden geen consistente visie aan deze privatiseringen ten grondslag ligt.

Zelfstandigen zijn altijd al aangewezen geweest op private sociale zekerheid. Afgezien van de volksverzekeringen (in het bijzonder de AOW) maken zij geen aanspraak op wettelijke ziekte-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkeringen en moeten zij hun inkomensrisico's zelf verzekeren of afdekken met eigen vermogen. Tot in 2004 de WAZ werd afgeschaft, bestond er overigens wel een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

Feitelijk kan men bij de langdurige zorg ook van een privatiseringsoperatie spreken. Daar geldt nu, anders dan bij de vroegere AWBZ, dat eerst wordt

nagegaan of men in eigen kring zorg kan regelen; pas als dat niet lukt wordt er professionele hulp beschikbaar gesteld.

In dit eerste toekomstscenario zal de privatisering van de sociale zekerheid die de afgelopen decennia in gang is gezet, worden voortgezet. Daarvoor zijn in eerste instantie geen ingrijpende stelselwijzigingen nodig. Stap voor stap kunnen de verantwoordelijkheden verder worden verschoven van de overheid naar de burger. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de duur van de ww nog verder wordt verkort, tot uiteindelijk een jaar of zelfs een half jaar. Het wordt dan aan de sociale partners overgelaten of zij de kortere uitkeringsduur compenseren met een private verzekering. Bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WIA) zou het eigenrisicodragerschap van werkgevers meer kunnen worden gestimuleerd of, voor grotere bedrijven, verplicht kunnen worden gesteld. Dit zou betekenen dat zij, in het verlengde van de eerste twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, verplicht zijn het arbeidsongeschiktheidsrisico van hun werknemers te dekken, maar kunnen kiezen of zij daarvoor een (private) verzekering willen afsluiten of het risico zelf willen dragen.

Bij de ouderdomsvoorziening zal het publieke deel, de AOW, haast automatisch aan belang inboeten doordat de AOW-uitkering achterblijft bij de gemiddelde inkomensontwikkeling van huishoudens. Dit is een gevolg van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is de AOW gekoppeld aan de cao-lonen, terwijl de feitelijk verdiende lonen gemiddeld met ongeveer een half procent per jaar sterker stijgen (door periodieken, promoties e.d.). In de tweede plaats stijgt door de groei van het aantal tweeverdieners het gemiddelde looninkomen van huishoudens (waarover men aanvullend pensioen opbouwt) sterker dan de AOW-uitkering van een paar.

Verder kunnen, zoals hierboven al aangegeven, bij de sociale voorzieningen, in het bijzonder de bijstand en de langdurige zorg, nog verdere stappen worden gezet om de verantwoordelijkheid terug te leggen bij de burgers. Uitgangspunt wordt dan dat de overheid alleen in laatste instantie ondersteuning biedt, in de vorm van een uitkering of betaalde zorg, als degene die hulp vraagt deze onmogelijk in eigen kring – familie, burens, vrienden – kan mobiliseren.

Langs deze route zullen collectieve wettelijke verzekeringen steeds meer plaats maken voor particuliere verzekeringen en andere private arrangementen. De sociale bescherming zal steeds meer in eigen kring worden georganiseerd. Deels zullen de sociale partners de verzekeringsfunctie van de overheid overnemen. Daarnaast zullen mensen zich aansluiten bij nieuwe collectieven van gelijkgezinden, zoals broodfondsen voor zzp'ers. Doordat hun risico's vergelijkbaar zijn, lopen zij minder gevaar dat zij

moeten meebetalen aan voorzieningen waarvan anderen profiteren. Bovendien is de solidariteit in kleine kring minder anoniem en kan men onbedoeld en oneigenlijk gebruik gemakkelijker voorkomen – althans, dat is vaak de verwachting.

Een belangrijke consequentie van de organisatie van sociale bescherming in eigen kring is dat de solidariteit meer particularistisch en minder generiek wordt. Dit wil zeggen dat men niet langer solidair is met anonieme medeburgers simpelweg omdat zij ingezetenen van hetzelfde land zijn, maar alleen met min of meer bekende personen die tot de eigen kring behoren, hoe die ook gedefinieerd wordt. De voorstanders van een ontwikkeling in deze richting verwachten dat solidariteit daardoor een veel steviger basis krijgt. De 'koude', onpersoonlijke en bureaucratische solidariteit van de oude verzorgingsstaat wordt vervangen door de 'warme', persoonlijke en spontane of informele solidariteit van de participatiesamenleving. Mensen zullen zich veel meer betrokken voelen bij en verantwoordelijkheid dragen voor hun hulpbehoevende medeburgers.

Deze particularistische solidariteit heeft echter ook twee belangrijke nadelen. Het eerste is dat de mate van sociale bescherming waarop men kan rekenen, vooral afhangt van de kracht van de solidariteitskring waarvan men deel uitmaakt. De ongelijkheid tussen groepen zal dan ook groter worden. Vooral mensen met een relatief zwakke maatschappelijke positie zullen veel moeite hebben om in eigen kring voldoende sociale bescherming te organiseren, eenvoudigweg omdat niemand binnen die kring daartoe de middelen heeft.

Een tweede nadeel is dat men – naast de nadelen – ook de voordelen van een grootschalige, nationale organisatie van solidariteit verliest. Die voordelen betreffen vooral de brede risicospreiding en de schaalvoordelen. Hoe sterk de positie van de leden van een kleine solidariteitskring ook lijkt, zij zijn altijd kwetsbaar voor het risico dat een groot deel van de leden tegelijkertijd dezelfde calamiteit treft omdat zij immers dezelfde risico's lopen. Bovendien is een kleinschalige organisatie vaak minder efficiënt omdat men per kring een eigen administratie, beheer, controle, et cetera moet opzetten. Ondanks de veelvuldige kritiek op de overheidsbureaucratie en de grote pensioenfondsen weten we dat particuliere verzekeringen doorgaans veel hogere kosten in rekening brengen en daardoor, voor een gegeven premie, minder bescherming bieden.

In dit eerste scenario zal een meerderheid van de bevolking de nadelen van een vergaand geprivatiseerd stelsel op de koop toenemen, omdat het vertrouwen in de overheid te zeer is aangetast – en door de privatisering nog verder afbrokkelt – om nog de weg terug te kunnen inslaan.

Re-collectivisering

Er is echter ook een tweede toekomstscenario voor het sociale stelsel denkbaar dat in veel opzichten het spiegelbeeld is van het voorgaande. Dit toekomstscenario zou werkelijkheid kunnen worden als breed het besef doordringt dat de grote risico's die burgers in de hedendaagse maatschappij lopen, juist om meer in plaats van om minder collectieve bescherming en risicospreiding vragen. Het gevoel van onzekerheid lijkt in onze samenleving toe te nemen. Dat heeft te maken met grote, 'globale' ontwikkelingen, zoals de groeiende verwevenheid van landen via internationale handel, mondiale financiële markten en het internet, maar ook via wereldomspannende bedreigingen als klimaatverandering en terrorisme. Ook de technologische ontwikkeling roept, naast hoopgevende, pessimistische verwachtingen op over een mogelijk groot verlies aan werkgelegenheid. Terwijl de veelbesproken individualiseringstrend de belofte leek in te houden dat burgers steeds meer hun eigen lot in handen kunnen nemen en 'hun eigen biografie kunnen schrijven' (de uitdrukking is van Ulrich Beck), voelen zij zich juist steeds meer alleen staan tegenover de grote mondiale krachten waarop zij individueel geen invloed kunnen uitoefenen. In dit licht bezien zouden mensen toch weer hun toevlucht kunnen nemen tot de overheid als hoeder van hun belangen. Zo zijn er aanwijzingen dat de steun van de bevolking voor de verzorgingsstaat groter is naarmate landen meer blootstaan aan de risico's van globalisering (vergelijk Koster, 2009).

Daar komt bij dat geprivatiseerde sociale bescherming, zoals hierboven betoogd, ook veel nadelen kent. Dat geldt zelfs voor wie een relatief sterke (arbeidsmarkt)positie heeft en weinig risico loopt. Individuele verzekering is bijna altijd duurder doordat er geen optimale risicospreiding mogelijk is en zij met (veel) hogere transactiekosten gepaard gaat. Wie meent dat een privaat arrangement meer zekerheid biedt omdat het om een juridisch afdwingbare overeenkomst gaat die de verzekeraar niet eenzijdig kan opzeggen, kan gemakkelijk bedrogen uitkomen: zie de affaires met commerciële financiële producten als de woekerpolissen, de Legio Lease-affaire en de rentederivaten.

Als het besef van deze nadelen van privatisering de komende jaren breed doordringt, zou dit een ommekeer in de neerwaartse trend van de afgelopen drie decennia kunnen inluiden. Cruciaal voor de realisering van dit scenario is echter ook dat men nog voldoende vertrouwen in de overheid heeft om aan haar weer een grotere rol op het terrein van sociale bescherming toe te kennen.

Is dat laatste het geval, dan kan er een proces van recollectivisering op gang komen waarbij de centrale overheid stap voor stap weer meer

verantwoordelijkheden ten aanzien van de sociale bescherming op zich neemt. Het meest waarschijnlijk is dat dit in eerste instantie niet gebeurt bij de voorzieningen waar de overheid recent is teruggetreden, maar op relatief 'nieuwe' terreinen waar nog weinig of geen collectieve voorzieningen bestaan. Te denken valt aan arrangementen om de individuele loopbaan te ondersteunen, zoals scholings- en trainingstrajecten, ondersteuning van de overgang van werk naar werk en (preventieve) gezondheidszorg om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Ook faciliteiten voor de combinatie van arbeid en zorg, zoals kinderopvang en zorgverlof, zouden hieronder kunnen vallen. Deze nieuwe arrangementen zijn vooral aantrekkelijk voor de middengroepen, die meer dan de lagere inkomens een forse inkomensterugval kunnen doormaken bij verlies van werk en minder dan de hogere inkomens in staat zijn deze risico's zelf te dekken. Hierdoor zouden de middengroepen weer meer van de sociale bescherming gaan profiteren, hetgeen van groot belang is voor het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Omdat de overheidsvoorzieningen vaak in de plaats komen van bestaande private arrangementen, hoeven zij per saldo weinig extra te kosten. De middengroepen zullen hiervoor weliswaar hogere belastingen of premies moeten opbrengen, maar zullen tegelijkertijd besparen op hun uitgaven aan private verzekeringen, scholing, kinderopvang en dergelijke.

Een tweede categorie van nieuwe voorzieningen kan worden gericht op groepen die nu weinig of geen collectieve bescherming genieten, in het bijzonder de zzp'ers. Zo zou er een basisverzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid kunnen worden ingevoerd. Het is een open vraag of dat een aparte verzekering voor zzp'ers zou moeten worden of een verzekering voor alle werkenden, die tevens als basis fungeert onder de loongerelateerde uitkeringen van werknemers (zoals in het verleden de combinatie van de AAW op minimumniveau en de bovenminimale WAO). Later zouden hier nog andere voorzieningen voor zzp'ers aan kunnen worden toegevoegd, bijvoorbeeld ten aanzien van zorgverlof, scholing en pensioen. Als het aantal zzp'ers blijft groeien, heeft dit het voordeel dat de (financiële) basis onder de sociale verzekeringen niet langer wordt uitgehold doordat een groeiende groep werkenden er niet aan bijdraagt, maar juist wordt versterkt.

Als deze nieuwe collectieve voorzieningen goed blijken te functioneren en daadwerkelijk in een behoefte voorzien, zou het vertrouwen in en de steun voor de overheid als sociale beschermer weer kunnen toenemen. Mogelijk zou de overheid op termijn dan ook weer een deel van het terrein dat zij in de afgelopen decennia heeft prijsgegeven, gaan opeisen. Hierbij valt te denken aan het beperken van de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte tot een jaar of een half jaar (of, anders gezegd, de herinvoering van de

Ziektewet). Ook de magere bescherming die de WGA (als onderdeel van de WIA) biedt bij tijdelijke en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, zou weer wat genereuzer kunnen worden. Daarnaast zouden de uitkeringsaanspraken bij werkloosheid genereuzer kunnen worden, voor zowel werknemers met een onregelmatig arbeidsverleden (zoals flexwerkers) als met een lang, ononderbroken arbeidsverleden. Tot slot zou ook in de sfeer van de sociale voorzieningen, in het bijzonder de bijstand en de langdurige zorg, de weg terug kunnen worden ingeslagen als blijkt dat het in eigen kring opvangen van de noden van de meest kwetsbare groepen niet alleen veel burgers zwaar belast, maar tevens tot grote ongelijkheid in de ontvangen sociale bescherming leidt.

Tot besluit

De halvering van de uitgaven aan sociale bescherming in de kwarteeuw tussen 1983 en 2008 was het resultaat van de breed gedeelde overtuiging dat het stelsel financieel onhoudbaar was, de arbeidsmarkt te veel verstoorde, ongewenste morele gevolgen had en dat collectieve sociale bescherming steeds minder nodig was. Dezelfde argumenten voeren ook momenteel de boventoon in de discussie over het sociale stelsel. Het is dan ook waarschijnlijk dat de neergaande trend in de sociale bescherming nog niet tot een einde is gekomen en het proces van privatisering van sociale bescherming verder zal worden voortgezet.

De nadelen die privatisering met zich meebrengt, lijken nog niet zwaar genoeg te wegen om een ontwikkeling in de richting van verdere privatisering tegen te houden. Het zal waarschijnlijk nog wel enige tijd duren voordat de beperkingen van een geprivatiseerd stelsel zich volop manifesteren. In zekere zin gaan we hiermee terug naar de beginfase van het sociale stelsel, in de eerste helft van de vorige eeuw, toen ook de meeste sociale bescherming in eigen kring, bijvoorbeeld via werkloosheidskassen van vakbonden, werd georganiseerd. Tijdens de crisis van de jaren dertig werden de zwaktes van een dergelijk systeem blootgelegd. Zo zullen we nu misschien ook op een volgende diepe economische crisis moeten wachten voordat de middengroepen zich ervan bewust worden dat zij, ondanks hun buffers van een tweede inkomen en een vermogen, toch uiterst kwetsbaar zijn. Het is echter de vraag of er dan nog voldoende vertrouwen in de overheid als sociale verzekeraar zal bestaan om de weg terug in te slaan, zoals hierboven in het tweede scenario is geschetst. Of er na de eerste grote golf van het sociale stelsel nog een tweede zal volgen, is dan ook zeer de vraag.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1983). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.
- Albeda, W. (1984). *De crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat. Analyse en perspectief*. Utrecht; Kok.
- Cnossen, S. (2009). *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-baten-analyse*. Den Haag: CPB.
- Commissie Arbeidsparticipatie (voorzitter P. Bakker) (2008). *Naareen toekomst die werkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CPB (2010). *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Den Haag: CPB.
- CPB (2016). *Centraal Economisch Plan 2016*. Den Haag: CPB.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom. The Worldview That Makes the Underclass*. Chicago: Iven R. Dee.
- Donner, J. (2016). *Laat je niet gek maken*. Toespraak voor het Divosa Voorjaarscongres, 2 juni 2016.
- Entzinger, H. & Boos, K. (2004). *Verzorgingsstaat vaarwel*. Assen: Van Gorcum.
- Friedman, M. (1977). The line we dare not cross, *Quadrant*, 21(1), 41-45.
- Idenburg, Ph. (1983). *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Koster, F. (2009). The welfare state and globalisation. Down and out or too tough to die? *International Journal of Social Welfare* 18(2), 153-162.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lindert, P. (2004) *Growing Public*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Pen, J. (1963). De grenzen van de welvaartsstaat. *De Sociologische Gids*, 10, 69-77.
- Smid, B., Rele, H. ter, Boeters, S., Draper, N., Nibbelink, A. & Wouterse, B. (2014). *Minder zorg om vergrijzing*. CPB-boek 12. Den Haag: CPB.
- Vries, B. de (1987). 60 procent: een verantwoorde norm. *ESB*, 72(3628), 988-998.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Over de auteur

Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

5. Sociale zekerheid in een open samenleving

Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid

Romke van der Veen

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH05

Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt verkend hoe sociale zekerheid in een postindustriële samenleving er uit zou kunnen zien. Eerst worden de economische en maatschappelijke ontwikkelingen die gepaard gaan met postindustrialisering in kaart gebracht. Vervolgens wordt onderzocht welke problemen het bestaande stelsel van sociale zekerheid ondervindt in de open diensten- en kenniseconomie die is ontstaan. Er worden na deze verkenning een tiental uitgangspunten geformuleerd voor de vormgeving van sociale zekerheid. Centraal hierin staan gedeelde verantwoordelijkheden, risicodeling en een zekere maatschappelijke solidariteit. Tot slot wordt bij wijze van gedachte-experiment verkend wat de tien uitgangspunten betekenen voor de vormgeving van regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in een open samenleving.

Keywords: modernisering sociale zekerheid, post-industriële arbeidsmarkt, solidariteit, risicodeling, werkloosheidsverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering

Inleiding

In deze beschouwing staat de vraag centraal hoe binnen de context van een moderne, postindustriële samenleving vorm kan worden gegeven aan sociale bescherming van werkenden. Deze vraag vertrekt vanuit de veronderstelling dat een postindustriële samenleving wellicht andersoortige problemen

opwerpt waar het gaat om sociale bescherming dan een industriële samenleving. Ik begin met de vraag welke sociaal-economische gevolgen processen van postindustrialisering hebben en wat die betekenen voor de organisatie van sociale bescherming. Deze paragraaf is vooral probleemstellend, dat wil zeggen dat een aantal ontwikkelingen aan bod komt zonder diepgaand aandacht te besteden aan de achtergrond van deze ontwikkelingen. Het centrale thema van deze beschouwing is immers een andere: hoe kan in een dergelijke context sociale bescherming vorm krijgen. De daaropvolgende paragraaf stelt de vraag centraal waarom het huidige stelsel van sociale zekerheid onvoldoende in staat is om ook in een postindustriële samenleving sociale bescherming te bieden. Vervolgens formuleer ik een aantal principes voor de inrichting van een stelsel van sociale zekerheid dat in een postindustriële samenleving werkenden bescherming kan bieden. Ik zal deze principes enigszins uitwerken in termen van meer specifieke regelingen en een organisatiestructuur, maar deze uitwerking blijft noodgedwongen bescheiden. Ze moet aanzetten tot verdere doordenking van de manier waarop dat plaats kan vinden.

Een belangrijk element van postindustrialisering is globalisering. Die heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt en roept nieuwe vragen op over verantwoordelijkheden en organisatie van sociale bescherming op bovenationale schaal. Dit is een belangrijk thema dat een zelfstandige behandeling verdient. Ik concentreer me in deze bijdrage op de gevolgen van globalisering voor de Nederlandse arbeidsmarkt en de vraag hoe we daar in Nederland mee om zouden kunnen gaan.

De gevolgen van processen van postindustrialisering

Sinds de term door Alain Touraine in 1969 werd gemunt en populair gemaakt door Daniel Bell in zijn *The Coming of Postindustrial Society* uit 1973, wordt een discussie gevoerd over het idee van de postindustriële samenleving. De term verwijst naar economische en sociaal-politieke veranderingen die zich in hoogontwikkelde industriële samenlevingen vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw voordoen. In de economie voltrekt zich een proces van *tertiarisering*: dienstverlenende activiteiten krijgen een toenemend belang in het totaal van economische productie. Dit proces van tertiarisering is onder andere een gevolg van de opkomst van nieuwe technologieën, met name informatie- en communicatietechnologieën. Door deze nieuwe technologieën ontstaan niet alleen allerlei nieuwe producten en diensten, maar ze hebben ook ingrijpende gevolgen voor de (industriële) productie omdat zij verdere automatisering en robotisering mogelijk maken.¹ Deze

technologieën stimuleren ook een proces van *globalisering*, dat wil zeggen een toenemende organisatie van productieprocessen op een wereldwijde schaal. Economische globalisering leidt vervolgens tot verplaatsing van productieprocessen, tot regionale specialisatie, tot splitsing van productieketens, tot meer internationaal of multinationalaal georiënteerde bedrijven en tot een (verdere) internationalisering van kapitaalmarkten.² Kort samengevat: postindustrialisering leidt tot het ontstaan van een open diensten- en kenniseconomie.

Postindustrialisering heeft ook belangrijke maatschappelijke gevolgen. In de eerste plaats is er het toenemende belang van kennis en scholing vanwege veranderingen in de aard van productieprocessen en in de bedrijfsorganisatie. Dat betekent niet dat het aandeel banen voor laaggeschoolden direct afneemt, maar ze veranderen wel van aard. Ze verschuiven naar de dienstensector, terwijl sociale in plaats van meer praktische vaardigheden belangrijker worden. Postindustrialisering gaat ook gepaard met een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en met het ontstaan van meer kleine, kortere, wisselende dienstverbanden. De fordistische organisatie van de arbeidsrelatie (een vast en langdurig arbeidsverband, voor veertig uur bij dezelfde werkgever, geordend in een kostwinnersmodel) wordt minder regulier; hiervoor in de plaats komen meer flexibele arbeidsrelaties, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt – banen die hoofdzakelijk vervuld worden door mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie zoals vrouwen en migranten. De maatschappelijke gevolgen van postindustrialisering zijn daarmee *toenemende diversiteit en mobiliteit* enerzijds en *individualisering* anderzijds.

Door deze mechanismen komen nationale verzorgingsstaten – het resultaat van processen van industrialisering en modernisering – onder druk te staan. Globalisering zorgt ervoor dat steeds meer processen zich aan nationale regulering en ordening onttrekken. Flexibilisering van de arbeidsmarkt tast de overwegend fordistisch geordende instituties van de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen aan. Processen van individualisering ondermijnen de stabiliteit van sociale bindingen en daarmee de organisatiegraad van burgers in vakverenigingen, maar ook in andere maatschappelijke organisaties, waaronder politieke partijen.

De optelsom van bovenstaande economische, maatschappelijke en sociaal-politieke veranderingen is volgens velen een toenemende *onbeheersbaarheid* van het economische en maatschappelijke verkeer. Bauman (2000) spreekt in dit verband over *liquid modernity*, daarmee verwijzend naar afnemende stabiliteit van instituties en toenemende veranderlijkheid van het sociale en economische verkeer. Giddens (1990) gebruikt de term *reflexive modernity*, waarmee hij eveneens verwijst naar afnemende

beheersbaarheid van de moderne samenleving, toenemende autonomie van de individuele actor en afnemende kracht van instituties (zie ook Hoogenboom & Van der Veen, 2005).

Over de verschuivingen in de richting van tertiërisering, globalisering en flexibilisering bestaat grote overeenstemming. Over de gevolgen van deze processen voor de aard en de verdeling van de arbeid is er meer discussie. Ontstaat er een kloof tussen goede en slechte banen? Doet zich een verschuiving naar meer hogergeschoolde werkgelegenheid voor? Is er sprake van een gelijktijdige groei van (laaggeschoolde) banen in de dienstverlening? Anno 2016 lijken de bewijzen voor een zekere polarisatie, zowel in kwaliteit als in verdeling van de arbeid, te zijn gegroeid (CPB, 2015; Van der Veen, 2016). Door technologische ontwikkelingen ontstaan vooral meer hooggeschoolde banen. Tegelijkertijd neemt het aandeel banen voor middelbaar geschoolden af. Mensen die voorheen aangewezen waren op het middensegment van de arbeidsmarkt kunnen zich óf opscholen óf de concurrentie aangaan met laaggeschoolde werknemers, die steeds vaker emplooi vinden in de dienstensector. Hierdoor ontstaat een grote druk op de onderkant van de arbeidsmarkt, die niet alleen resulteert in een relatief hogere werkloosheidskans voor laaggeschoolden, maar ook in relatief slechte arbeidsvoorwaarden, meer flexibele arbeidsrelaties en 'schijnzelfstandigheid'.³

Sociale zekerheid onder druk?

Toen in 1976 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) van kracht werd, was dat volgens velen 'de sluitsteen' in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Er was een breed en universeel stelsel ontstaan van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Het werd bipartiet (door werkgevers- en werknemersorganisaties) uitgevoerd en tripartiet (werkgevers, werknemers en de staat) bestuurd. Het kende een welvaartsvast minimumloon en een daaraan gekoppeld bestaansminimum dat richtinggevend was voor de Algemene Bijstandswet (ABW). Daarnaast was er een dekkend stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's), waarin diverse aanvullende regelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties werden verankerd, die door de minister algemeen verbindend verklaard konden worden (wat meestal ook gebeurde).

Met het leggen van deze sluitsteen werd direct ook de bijl aan de wortel van het stelsel gelegd. Een hoog beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen⁴ zette in de jaren tachtig een cascade aan veranderingen in werking – veranderingen die beoogden de betaalbaarheid en de

beheersbaarheid van het stelsel te vergroten. Vier belangrijke wijzigingen deden zich voor.

In de eerste plaats trad er *decentralisatie van risico's* op, dat wil zeggen dat financiële risico's (gedeeltelijk) werden teruggedeeld in geval van ziekte- en arbeidsongeschiktheid en, in mindere mate, van werkloosheid. De risico's kwamen te liggen bij de werkgever (loondoorbetalingsverplichting⁵ en premiedifferentiatie) en de lokale overheid (budgetverantwoordelijkheid van gemeenten voor 'bijstandsregelingen' en voor maatschappelijke ondersteuning⁶).

In de tweede plaats kwam de nadruk te liggen op *arbeidsparticipatie* (activering en reïntegratie) door het benadrukken⁷ en voorwaardelijk maken⁸ van (de resterende) *inzetbaarheid* op de arbeidsmarkt in plaats van uit te gaan van een (duurzame) arbeidsbeperking.

In de derde plaats werd de *toegankelijkheid* van de sociale zekerheid (door strengere regels voor toelating,⁹ een eenduidiger uitvoering¹⁰ en strengere handhaving¹¹) en de *risicodekking* van werknemers (door de inperking van de hoogte en de duur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) verminderd.

Ten slotte trad een vorm van *verstatelijking* op doordat de rol van de sociale partners in het bestuur en de uitvoering van de sociale zekerheid werd teruggedrongen ten faveure van uitvoering door (semi-)publieke organisaties: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Deze veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid gingen gepaard met aanpassingen in de arbeidsverhoudingen en -voorwaarden. Waar de herzieningen in de sociale zekerheid gericht waren op het vergroten van de betaalbaarheid en beheersbaarheid, zijn de herzieningen in de arbeidsverhoudingen mede gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie door een betere aansluiting bij een veranderende arbeidsmarkt. Deze hogere arbeidsparticipatie zou ook moeten bijdragen aan de verbetering van het fiscale draagvlak voor de sociale zekerheid.

Belangrijke veranderingen die werden doorgevoerd betreffen de bevordering van de mogelijkheden voor *deeltijdwerk* (Visser, 1999) en voor het aangaan van *flexibele arbeidsrelaties* (Dekker, 2011; Houwing, 2010). Ook de bevordering van de mogelijkheden voor zelfstandig ondernemerschap, resulterend in een sterke stijging van vooral het aantal zzp'ers, neemt hierbij een belangrijke plaats in (Ministerie van Financiën, 2015). Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat het standaardarbeidscontract (het vaste, voltijdse werkverband) steeds minder dominant is geworden.

Deze flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft bijgedragen aan een hoge arbeidsparticipatie en een relatief laag aantal gewerkte uren.

De arbeidsparticipatie is het laatste decennium met name voor ouderen sterk gestegen door afschaffing in 2006 van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding en ophoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar (tussen 2015 en 2021).

Dat alles leidt er toe dat anno 2016 de arbeidsmarkt in Nederland de volgende kenmerken heeft:¹²

- Veel huishoudens met meer dan één inkomen: een anderhalfverdieners-economie (Visser, 1999); binnen de OECD kent Nederland het hoogste percentage werkende vrouwen in deeltijd: ruim 60 procent in 2012.
- Een van de hoogste percentages arbeidsparticipatie in de OECD (2015: 76,5 procent), terwijl in vergelijking met andere landen de laagste aantallen uren worden gewerkt (een kleine 1400 uur per jaar in 2012).
- Een tweedeling tussen werknemers met een meer vaste arbeidsrelatie (65 procent) enerzijds en werkenden met een flexibele arbeidsrelatie en zzp'ers anderzijds (35 procent). Voor jongere werknemers onder de 35 jaar is deze verhouding 50 procent – 50 procent (CBS).¹³
- Een verslechterende arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden, mede door een verschuivende vraag en verdringing door middelbaar geschoolden (CPB, 2015).
- Een waarschijnlijk verder toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt en flexibiliteit in de arbeidsrelatie.

Deze veranderingen hebben er bij elkaar voor gezorgd dat de sociale bescherming van werkenden in Nederland anno 2016 gekenmerkt wordt door een zekere dualisering in de sociale zekerheid en de arbeidsverhoudingen: tussen insiders met een nog steeds relatief hoge werkzekerheid en een relatief omvangrijk recht op sociale zekerheid en outsiders die een beperkte zekerheid en bescherming genieten. De dualisering op de arbeidsmarkt maakt dat niet alleen de afstand tussen insiders en outsiders groter is geworden, maar dat ook de omvang van de groep outsiders sterk is toegenomen. (Hierbij moet overigens wel bedacht worden dat de hoge arbeidsparticipatie in Nederland, waardoor de meeste huishoudens meer dan één inkomensbron hebben, de gevolgen van deze dualisering afzwakt.) Voor de werkgever is de keerzijde van de toegenomen flexibiliteit in de arbeidsverhoudingen dat het stelsel van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen een relatief zware belasting op de arbeidsrelatie legt, met name in de sfeer van de reïntegratie- en de loondoorbetalingverplichtingen.

De randvoorwaarden waaronder een stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet functioneren, wil ik in het navolgende verkennen. In de eerste plaats zijn dat een aantal algemene

randvoorwaarden die te maken hebben met de bereidheid van burgers om risico's met elkaar te delen en de eisen die dat aan een stelsel van sociale bescherming stelt. Daarna sta ik stil bij een tweede groep randvoorwaarden die te maken hebben met de aard van sociale risico's in een postindustriële samenleving; het stelsel van sociale bescherming moet aansluiten bij de aard van deze moderne sociale risico's. Vervolgens formuleer ik een aantal uitgangspunten waaraan mijns inziens een stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet voldoen om tot slot de contouren van een dergelijk stelsel uit te werken en toe te passen.

Solidariteit en de reikwijdte van een stelsel van sociale zekerheid

De ontwikkeling van sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw is nauw verknoot met de ontwikkeling van markten, van de moderne bedrijfsorganisatie en van lokaal en nationaal staatsgezag. Stelsels van sociale zekerheid zijn het voortbrengsel van processen van industrialisering, die risico's produceerden, en het ontstaan van de fordistische bedrijfsorganisatie en moderne natiestaten, die de sociale bindingen en staatsmacht tot stand brachten, nodig om een stelsel van sociale zekerheid te laten ontstaan.

Regelingen van sociale zekerheid bestaan bij de gratie van de bereidheid om risico's te delen binnen een afgegrensde gemeenschap en daarbij een zekere mate van solidariteit aan de dag te leggen. In deze beschouwing definieer ik sociale zekerheid dus als een systeem van (inkomens)bescherming waarin op een of andere manier risicodeling een rol speelt. Sparen kan nuttig zijn om tegenslagen het hoofd te kunnen bieden, maar organiseert geen risicodeling. De solidariteit waar risicodeling op bouwt, berust voor een deel op eigenbelang. Dit eigenbelang kan gestoeld zijn op de dreiging die uit kan gaan van ziekte en armoede (De Swaan, 1988), maar ook van problemen van marktfalen: een te kleine kring van verzekerden of het niet deelnemen van goede risico's aan private regelingen voor sociale zekerheid (De Jong, 1995). Marktfalen kan worden aangepakt door regelingen verplicht te stellen: algemene volksgezondheidszorg of een werkloosheidsverzekering voor alle werknemers. Zo wordt de dreiging van een epidemie afgewend of worden de te verzekeren risico's breed gespreid. De solidariteit waarop regelingen van sociale zekerheid zijn gebaseerd, is dus deels formeel afgedwongen (de verplichtstelling) en administratief (in plaats van 'beleefd') van aard.

Eigenbelang biedt echter geen voldoende verklaring voor het ontstaan van regelingen van sociale zekerheid. Wanneer brede en meer dan minimale bescherming biedende arrangementen in het leven worden geroepen, wordt

ook een beroep gedaan op een zeker sociaal gevoel (De Swaan, 1988). Het is dan ook de combinatie van eigenbelang en sociaal gevoel die ten grondslag ligt aan de solidariteit die ruimhartige stelsels van sociale zekerheid organiseren (Van der Veen, 2000).

De aard van stelsels van sociale zekerheid staat in wisselwerking met de maatschappelijke solidariteit. Mechanismen van profijt (Skocpol, 1990) en verdienstelijkheid (*deservingness*: Katz, 1989) spelen hierbij een rol. Het idee is dat brede en ruimhartige regelingen de maatschappelijke solidariteit versterken en dat selectieve en minimale regelingen solidariteit kunnen ondermijnen. Ruimhartige regelingen versterken de maatschappelijke solidariteit omdat iedereen er profijt van kan hebben, terwijl de selectieve en minimale regelingen – bijvoorbeeld regelingen voor de meest kwetsbare groepen gefinancierd uit de algemene middelen – solidariteit ondermijnen omdat veel mensen er aan mee moeten betalen maar slechts weinigen er profijt van hebben. Selectieve regelingen kunnen solidariteit ook ondermijnen doordat de groep die ervan profiteert dan duidelijk aanwijsbaar is en haar ‘verdienstelijkheid’ in twijfel kan worden getrokken (Wilson, 1987). Het verschijnsel van afkalvende solidariteit doet zich ook voor wanneer er scherpe en moeilijk te overbruggen maatschappelijke breuklijnen ontstaan (Rosanvallon, 1995; Elchardus, 2003). Deze breuklijnen maken niet alleen zichtbaar wie profijt heeft van een stelsel en wie niet, maar versterkt ook de scheiding tussen deze twee groepen. Kortom: naarmate meer mensen denken geen profijt te hebben van een stelsel van sociale zekerheid en naarmate er diepere breuklijnen tussen verschillende groepen ontstaan, wordt solidariteit ondermijnd. Om solidariteit mogelijk te maken, moeten daarom bruggen over deze maatschappelijke kloven worden geslagen.

De eerste randvoorwaarde van een stelsel van sociale bescherming is dus de bereidheid om risico's te delen. Naast welbegrepen eigenbelang vraagt dat om solidariteit en een zekere reikwijdte (universaliteit) van arrangementen. De vraag is nu hoe de voor een (breed) stelsel van sociale zekerheid benodigde solidariteit georganiseerd kan worden in een samenleving die veel opener en mobieler is dan voorheen.

Nieuwe risico's en de inrichting van sociale bescherming

In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe risico's. Nieuwe risico's staan tegenover de oude risico's van ziekte, werkloosheid, ouderdom en onwetendheid. Nieuwe risico's betreffen het verenigen van werk- en familieverplichtingen, alleenstaand

ouderschap, langdurige werkloosheid, onvoldoende inkomsten uit werk en onvoldoende bescherming via sociale zekerheid (Bonoli, 2005; Esping-Andersen, 1999). Deze nieuwe risico's zijn de risico's van de postindustriële samenleving en zijn het resultaat van veranderende familierelaties door individualisering, van een flexibeler arbeidsmarkt en van meer fluïde arbeidsverhoudingen.

Nieuwe risico's vragen in deze benadering – meer dan voorheen – om activerend arbeidsmarktbeleid. De vaste baan voor het leven bestaat niet meer en juist groepen die kwetsbaar zijn voor deze nieuwe risico's – vrouwen, alleenstaanden, migranten, laaggeschoolden – hebben de grootste moeite om insider op de arbeidsmarkt te worden. Risicobescherming via sociale zekerheid moet daarom aangevuld worden met een beleid dat gericht is op het verbeteren van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie.

Grofweg kunnen we drie vormen van activerend arbeidsmarktbeleid onderscheiden: het ondersteunen van mensen bij het zoeken van werk (door het bieden van *employment services*), het verhogen van de kansen van mensen op het vinden van werk door investeringen in menselijk kapitaal (*human resources*) en het voorzien in gesubsidieerde arbeid (vooral tijdelijk). Deze drie vormen van activerend arbeidsmarktbeleid zijn in beginsel gericht op het verhogen van de inzetbaarheid (*employability*) van mensen. In de dagelijkse praktijk gaan deze vormen van activerend beleid vaak samen met het versterken van prikkels in de sociale zekerheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid, zodanig dat arbeidsparticipatie maximaal gediend wordt. Taylor-Gooby (2004) heeft erop gewezen dat dit laatste soms de dominante beleidsstrategie is, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, en dat activerend arbeidsmarktbeleid dan eerder een meer symbolische en retorische functie vervult dan dat het daadwerkelijk activering en reïntegratie ondersteunt.

Esping-Andersen (1999) en Taylor-Gooby (2004) benadrukken beide dat nieuwe risico's niet in de plaats van, maar naast oude risico's komen te staan. In deze interpretatie komen nieuwe vormen van arbeidsmarktbeleid en vooral familiebeleid naast bestaande vormen van sociale zekerheid te staan. Een andere benadering van nieuwe risico's vinden we bij Giddens (1994). Giddens heeft een meer sociologisch geïnspireerde en ook radicalere versie van het denken over nieuwe risico's ontwikkeld. Hij spreekt niet over nieuwe risico's, maar over *manufactured risks*. Hiermee verwijst hij naar het toenemend interne karakter van nieuwe risico's ten opzichte van oude risico's. Deze laatste hebben een meer extern karakter, dat wil zeggen: ze overkomen ons en we hebben er weinig invloed op. Werkloosheid bijvoorbeeld hing in de industriële samenleving vooral samen met conjuncturele

ontwikkelingen en deed zich bij tijd en wijle in massale vormen voor. In een postindustriële samenleving is werkloosheid veel directer gekoppeld aan de inzetbaarheid van mensen en mede daardoor afhankelijk van scholing en de bereidheid om zich aan te passen aan veranderende arbeidsmarktomstandigheden. *Manufactured risks* zijn volgens Giddens dus sterker afhankelijk van de keuzen die individuen maken waar het gaat om de inrichting van hun familieleven en hun schoolloopbaan, of, breder geformuleerd: van hun levensstijl. Deze logica is wellicht duidelijker waarneembaar in de sfeer van de gezondheidszorg: naarmate we meer weten over de relatie tussen levensstijl en gezondheidsrisico's zijn individuele keuzen van burgers bewuster gekoppeld aan de gezondheidsrisico's die zij lopen.

Wat betekent dat voor de wijze waarop in sociaal beleid met deze *manufactured risks* omgegaan kan worden? Volgens Giddens vraagt het om sociaal beleid dat gericht is op levensstijl (*life politics*), op het faciliteren van keuzen (*generative politics*) en op het bevorderen van autonomie en solidariteit (*positive welfare*). De verschillende elementen in Giddens visie, *manufactured risks* enerzijds en de andersoortige doelen van sociaal beleid anderzijds, zijn met elkaar verbonden door de rol van het actieve, reflexieve subject. De mens heeft in zijn visie invloed op de risico's die hij of zij loopt en is medeverantwoordelijk voor het omgaan met deze risico's. De staat heeft daarbij ook een rol: niet alleen een beschermende, zoals in de huidige verzorgingsstaat, maar ook een activerende, voorwaardenscheppende en stimulerende (Hoogenboom & Van der Veen, 2005).

De beide benaderingen van nieuwe risico's overlappen in die zin dat beide op een meer investerende of faciliterende rol voor sociaal beleid wijzen, naast de klassieke taak van sociale bescherming. De tweede benadering legt daarnaast een grote nadruk op het aanspreken van de verantwoordelijkheid van burgers voor de keuzes die zij maken en de gevolgen ervan. Dit laatste, de grotere nadruk op individuele verantwoordelijkheid, kan ook op een andere manier beredeneerd worden: namelijk via de toenemende mondigheid van en verschillen tussen burgers waarbij meer keuzevrijheid en minder nadruk op gelijkheid past en ook gevraagd wordt (Schnabel, 2004).

Sociale bescherming in een postindustriële samenleving

Deze beschouwing vertrekt vanuit de vooronderstelling dat een zekere mate van sociale bescherming bevorderlijk is voor de maatschappelijke welvaart – breed gedefinieerd – (zie bijvoorbeeld Putnam, 2002) en dat grote sociale

ongelijkheden deze welvaart doen afnemen (zie bijvoorbeeld Stiglitz, 2012). Er is zeker enige evidentie voor deze stelling, maar onomstreden is zij niet. In deze beschouwing gaat het mij echter niet om de verdere onderbouwing van deze stelling maar om de uitwerking ervan naar de inrichting van een stelsel van sociale bescherming onder omstandigheden die sociale ongelijkheden bevorderen en waar de beheersing van die ongelijkheden steeds moeilijker lijkt te worden. Dat is in mijn omschrijving de werkelijkheid van de postindustriële arbeidsmarkt.

De uitgangspunten waaraan een houdbaar stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet voldoen, zijn niet fundamenteel anders dan in een industriële samenleving: het stelsel moet sociale zekerheid bieden aan een brede groep burgers op een zodanige wijze dat maatschappelijke tegenstellingen worden overbrugd en sociale samenhang wordt bevorderd. Dat moet op een dusdanige wijze gebeuren dat het stelsel aansluit bij de variatie die bestaat op de arbeidsmarkt en ruimte laat voor verschillen tussen burgers. Ten slotte dient de sociale bescherming zo te zijn ingericht dat ze maatschappelijke participatie faciliteert en de verantwoordelijkheid van actoren (werkgevers, werknemers en hun organisaties) voor sociale zekerheid stimuleert.¹⁴ Het zijn de omstandigheden waaronder deze uitgangspunten ingevuld moeten worden – grote maatschappelijke en economische variatie en mobiliteit in een sociaal, economisch en bestuurlijk open omgeving – die de opdracht extra lastig maken.

Zo geformuleerd spelen sociale verzekeringen ook in een postindustriële samenleving een belangrijke rol in de bescherming van burgers omdat zij risicodeling organiseren. Die risicodeling kan via de staat, via de markt of via beide georganiseerd worden, maar is voorwaardelijk voor sociale bescherming. Individuele voorzieningen (zonder risicodeling) bieden als het erop aankomt onvoldoende sociale bescherming.

Tot wat voor uitgangspunten voor de inrichting van een stelsel van sociale bescherming leidt dat? Het leidt allereerst tot een gelaagd stelsel dat:

1. een *brede dekking* – in verband met de benodigde solidariteit – combineert met;
2. *variatie* tussen groepen – in verband met de toenemende maatschappelijke en economische diversiteit – en;
3. *individuele keuzeruimte* – in verband met individualisering en individuele verantwoordelijkheid.

Centraal in deze eerste drie uitgangspunten staat gedeelde verantwoordelijkheid. Zowel individuele burgers, werkgevers, werknemers als hun organisaties en de staat moeten een rol spelen in een stelsel dat voldoet aan

de eisen die de maatschappelijke organisatie van sociale zekerheid stelt en die aansluit bij de risico's die de moderne arbeidsmarkt met zich meebrengt. Achter deze uitgangspunten gaat de gedachte schuil dat een stelsel van sociale zekerheid in een postindustriële samenleving bescherming dient te bieden aan alle werkenden en niet alleen aan werknemers. Juist vanwege de veranderingen die zich in arbeidsrelaties voordoen (flexibilisering, toenemende mobiliteit, meer zzp'ers) staat een begrenzing tot de traditionele arbeidsrelatie het brede karakter van de dekking in de weg.

Aan deze drie uitgangspunten kunnen er twee toegevoegd worden. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat het:

4. *arbeidsparticipatie* stimuleert, als doel op zich, omdat het noodzakelijk is voor het fiscale draagvlak en omdat activerend beleid op een postindustriële arbeidsmarkt een grotere noodzakelijkheid is, en;
5. mensen aanspreekt op hun *individuele verantwoordelijkheid*, omdat wederkerigheid een basis is voor solidariteit (Achterberg e.a., 2010) en omdat het handelen van mensen van invloed is op de risico's die zij lopen.

Bovenstaande vijf punten zijn de kern van wat wel een *sociale-investeringsstaat* wordt genoemd. De wijze waarop sociale investering plaatsvindt, moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen, namelijk dat:

6. sociale investering aanvullend is op sociale bescherming, en hier niet voor in de plaats komt;
7. in beleid gebruik wordt gemaakt van financiële prikkels om gedrag te sturen, maar dat dit slechts één van de in te zetten instrumenten is (zie Van der Veen, 2016: 21) – andere instrumenten zijn het versterken van individuele en collectieve capaciteiten, versterking van sociaal kapitaal en het bieden van beschut werk – en dat;
8. de resultaten van sociale investering niet alleen worden afgemeten aan de effectiviteit van de inzet in termen van arbeidsparticipatie. Sociale investering dient nadrukkelijk ook andere doelen: het bevorderen van vertrouwen, het versterken van sociale cohesie en het ondersteunen van solidariteit tussen verschillende maatschappelijke groepen.¹⁵

De optelsom van deze uitgangspunten en randvoorwaarden leidt ertoe dat ik geen voorstander ben van een ministelsel of een basisinkomen. Deze beide modellen concentreren zich op de publieke verantwoordelijkheid voor sociale zekerheid en beperken deze tot een minimum (het ministelsel) of generaliseren haar (het basisinkomen). Ik ben voorstander van gemengde verantwoordelijkheden vanwege de hiervoor geschetste sociologische logica van solidariteit, sociaal gevoel en bereidheid om risico's te delen.

Van het ministelsel en het basisinkomen bestaan vele varianten (zie Geleijnse e.a., 1993), maar in de kern is een ministelsel een stelsel waarin de collectief georganiseerde sociale zekerheid beperkt is (naar hoogte, naar risico of naar sociale groepen). Een basisinkomen betreft een onvoorwaardelijk, door de staat gegarandeerd inkomen voor alle ingezetenen. In beginsel is het basisinkomen geïndividualiseerd, kent het geen middelentoets en is het niet afhankelijk van de huishoudensamenstelling.

Het ministelsel ontbeert de breedte die noodzakelijk is om een zekere mate van solidariteit te organiseren en loopt het risico (afhankelijk van de specifieke vormgeving) om de bestaande solidariteit te ondermijnen door versterking van het gevoel dat de doelgroepen niet (voldoende) verdienstelijk zijn. Het basisinkomen heeft als nadeel de hoge kosten – die ertoe zullen leiden dat het voor diegenen die ervan afhankelijk zijn, onvoldoende adequaat is –, en de morele doorbreking van de band tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie. Dat laatste heeft naar twee kanten gevolgen: zowel voor de collectieve inzet voor de bevordering van participatie van kwetsbare groepen, die zal eroderen (want niet meer nodig), als voor de individuele beleving van wederkerigheid waarop een solidair stelsel van sociale zekerheid altijd (tot op zekere hoogte) is gebaseerd (want niet meer vereist).

Ten slotte ben ik van mening dat beide ‘oplossingen’ voor het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor sociale zekerheid schijnoplossingen zijn. Zowel een ministelsel als een basisinkomen zal collectief (in overleg tussen werkgever en werknemer; door collectiviteiten van zelfstandigen) en privaat worden aangevuld omdat een minimale sociale zekerheid voor veel burgers onvoldoende waarborgen biedt. Deze aanvullingen roepen allerlei politieke en economische reacties op die uiteindelijk zullen resulteren in toch weer een op een of andere manier geordend stelsel van gedeelde verantwoordelijkheden. Deze politieke en economische reacties hebben betrekking op bijvoorbeeld verplicht- of verbindendstelling van aanvullende verzekeringen, maar ook op de economische gevolgen van aanvullende verzekering zoals concurrentievervalsing of hoge arbeidskosten. Kortom: een stelsel van gedeelde verantwoordelijkheden is onvermijdelijk. Dat neem ik dan ook als uitgangspunt.

Naar een breed én activerend stelsel van sociale zekerheid

De hierboven geformuleerde uitgangspunten bevatten de uitdaging om een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden te combineren met een effectief op participatie gericht beleid. Een model dat bij deze

uitgangspunten aansluit is het *cappuccinomodel*. Binnen dit model kent een sociale verzekering een gelaagde opbouw waarin de brede basis publiek georganiseerd is (de eerste laag), waarop vervolgens aanvullingen komen vanuit collectief georganiseerde (de tweede laag) en individuele (de derde laag) arrangementen. Kern van het cappuccinomodel is dat het universeel is, een brede risicodekking kent en dat de verantwoordelijkheden gedeeld worden tussen de staat, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Dat is geen sinecure omdat bij gedeelde verantwoordelijkheden risico's moeilijk aan één actor zijn toe te wijzen, waardoor het gevaar bestaat dat risico's worden afgewenteld.

Een dergelijk stelsel, gebouwd op gedeelde verantwoordelijkheden, wijst het CPB in zijn advies *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid* (2005) daarom af. Het CPB stelt dat een effectief stelsel vereist dat de verantwoordelijkheid voor verzekering bij één partij ligt. Deze ene partij kan dan door middel van financiële prikkels aangezet worden om de verzekering een activerend karakter te geven (activering met de stok, zogezegd) opdat afwenteling op andere partijen of de collectiviteit wordt voorkomen.

De filosofie achter dit CPB-advies ligt ook ten grondslag aan de vele herzieningen van het socialezekerheidsstelsel in Nederland in de afgelopen decennia. Bij de start van de cascade aan herzieningen vanaf eind jaren zeventig kende Nederland een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden (er was nog niet echt sprake van sociale investering). De arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bijvoorbeeld bestonden uit een Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) en een Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). De AAW was een volksverzekering, de WAO een werknemersverzekering die boven op de basisgarantie van de AAW kwam. De AAW voorzag mensen zonder arbeidsverleden en zelfstandigen, maar ook werknemers, van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op minimumniveau, de WAO gaf werknemers daarbovenop een loongerelateerde aanvulling. De uitvoering van beide verzekeringen was in handen van de sociale partners. Na de lange reeks van herzieningen is er nu geen arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen meer, zijn de arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden aangewezen op een bijstandsuitkering verstrekt door de gemeente (via de Participatiewet) en is voor werknemers een complexe regeling ontstaan waarin sprake is van een omvangrijke verantwoordelijkheid voor de werkgever op wie in belangrijke mate zowel het financiële risico als de reïntegratieverplichting rust. Een ontwikkeling die past bij de door het CPB in de eerdergenoemde analyse gepropageerde benadering.

Ondanks deze ontwikkeling heeft in Nederland een belangrijk deel van het socialezekerheidsstelsel nog steeds het karakter van een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan het pensioenstelsel. Daarin wordt een eerste pijler, de Algemene Ouderdomswet (AOW) – een volksverzekering onder verantwoordelijkheid van de staat – gecombineerd met een tweede pijler, de bedrijfspensioenfondsen – fondsen die onder de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers vallen en waaraan de deelname (vrijwel) verplicht is. Hiernaast komt dan een derde pijler: individuele spaarvoorzieningen die het pensioen uit de eerste en de tweede pijler aanvullen. De problemen die zich kunnen voordoen (en in het verleden ook voordeden) bij een aldus georganiseerd stelsel van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, en die voor het CPB aanleiding waren voor het afwijzen van een systeem gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheden, spelen in een pensioenstelsel ook (afwenteling op de AOW is mogelijk, maar te voorkomen met een verzekeringsplicht), maar minder, omdat het stelsel geen activerend karakter meer hoeft te hebben.

Het voorgaande illustreert de fundamentele spanning tussen een sociologische en een economische logica. De eerste vraagt om universaliteit en sociale investering om daarmee solidariteit en sociale cohesie te organiseren. De tweede vraagt om gerichte steun, eenduidige verantwoordelijkheden en financiële prikkels om zo een effectief stelsel te realiseren: activerend, beheersbaar en betaalbaar. De spanning tussen deze twee logica's komt ook voort uit het feit dat in stelsels van sociale zekerheid drie verschillende functies worden verenigd: solidariteit, verzekeren en sparen. Die drie stellen verschillende eisen.

De bezwaren die het CPB opwerpt tegen het cappuccinomodel zijn serieus te nemen en zijn een krachtig argument tegen herinvoering van het AAW/WAO-model, maar hoeven niet onvermijdelijk te leiden tot een pleidooi voor 'gerichte steun aan degenen die dit nodig hebben, in plaats van via generieke regelingen' en dus tot 'solidariteit op maat' en 'gerichte herverdeling', zoals het CPB concludeert (2005: 17). Een zekere universaliteit (dus generieke in tegenstelling tot specifieke maatregelen) blijft naar mijn mening ook mogelijk onder erkenning van de door het CPB geschetste risico's. In plaats van een *horizontaal* geordend systeem (de lagen van de cappuccino; de opbouw van het oude AAW/WAO-model; de drie pijlers van het pensioenstelsel) is namelijk ook een meer *verticaal* geordend systeem denkbaar (het onderscheid is van Geleijnse, 1993: 97). Voor verschillende groepen werkenden (werknemers in loondienst, mensen met flexibele arbeidsrelaties of zzp'ers) kan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek, collectief en individueel anders worden georganiseerd. Ik maak hier een onderscheid

naar de aard van de arbeidsrelatie omdat daarin de verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers, van opdrachtgevers en opdrachtnemers het sterkst tot uiting komt. Ik sluit andere ordeningen niet uit. Denkbaar is ook een vrijere keuze van werkenden voor typen arrangementen. De kern betreft een zekere gedeelde verantwoordelijkheid.

Uiteindelijk brengt mij dat tot een pleidooi voor een universeel stelsel, gebouwd op gedeelde (publieke, collectieve en individuele) verantwoordelijkheden, dat activerend is en rekening houdt met risico's van afwenteling. In termen van de eerder geformuleerde uitgangspunten betekent dat de toevoeging van twee aanvullende uitgangspunten voor sociale zekerheid in een open samenleving.

9. Een stelsel dat aan de eerder geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden voldoet wordt gekenmerkt door een systeem van gedeelde verantwoordelijkheden, waarin publieke, collectieve en individuele elementen een rol spelen.
10. Een dergelijk stelsel, ook wel cappuccinomodel genoemd, dient verticaal georganiseerd te zijn, dat wil zeggen onderscheiden naar verschillende (arbeidsmarkt)categorieën, om zo verantwoordelijkheden duidelijk toe te kunnen wijzen en afwenteling te kunnen voorkomen.

De publieke onderdelen van de arrangementen worden door de staat georganiseerd en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op verplichte deelname en (gedeeltelijke) financiering uit publieke middelen. Via deze publieke regelingen wordt universaliteit en solidariteit georganiseerd. De collectieve onderdelen betreffen arrangementen die door de betreffende groepen zelf worden gedragen (vergelijk de bedrijfspensioenfondsen). Dergelijke collectieve onderdelen dragen er zorg voor dat maatschappelijke organisaties en belangengroepen (werknemers- en werkgeversorganisaties, maar ook organisaties van zelfstandigen, zoals bij voorbeeld de Bond van Nederlandse Architecten) betrokken blijven bij de sociale zekerheid en zich medeverantwoordelijk voelen voor de werking van de (arbeids)markt en de sociale zekerheid van hun leden. Bij collectief georganiseerde arrangementen kan de staat wel een rol spelen, bijvoorbeeld door kaders te stellen voor de inrichting of de financiering van het arrangement. De staat doet dat nu al voor de tweede pijler van het pensioensysteem via het FTK – het zogenaamde financieel toetsingskader – waarin allerlei afspraken zijn vastgelegd over bijvoorbeeld premiestelling, indexatie, rekenrente en dekkingsgraden. In het geval van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen kan dat kader bijvoorbeeld bestaan uit premimaximering of een rijksbijdrage betekenen om risicoselectie tegen te gaan (zie Ministerie van Financiën, 2015: 86-87).

Naast publieke en collectieve onderdelen staan tot slot individuele onderdelen. Naarmate de publieke en collectieve dekking beperkter is en naarmate er grotere verschillen zijn in de maatschappelijke behoefte aan zekerheid, worden individuele aanvullingen belangrijker.

Een verticaal georganiseerde, op gedeelde verantwoordelijkheden gebaseerde inrichting van de sociale zekerheid krijgt niet noodzakelijkerwijs vorm in het driepijlermodel van de Nederlandse pensioenen. Een andere vormgeving vinden we bijvoorbeeld in het Zweedse model van de werkloosheidsverzekering. Die kent naast publiek geregelde, maar door de vakbonden georganiseerde en uitgevoerde werkloosheidsverzekeringen, een publieke werkloosheidsverzekering met een lagere dekking voor diegenen die geen gebruik (willen of kunnen) maken van vakbondsverzekeringen. Dit Zweedse model heeft twee opvallende effecten: een hoge organisatiegraad (tachtig procent van de Zweden is lid van een vakorganisatie, in Nederland slechts achttien procent) en een redelijk sobere werkloosheidsverzekering met een beperkte duur. Omdat de vakbonden zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van de werkloosheidsverzekering hebben zij belang bij een niet al te omvangrijke risicodekking. Hiertegenover staat een actieve betrokkenheid van de vakbonden bij van werk-naar-werktransities om langdurig beroep op de werkloosheidsverzekering tegen te gaan.

Een universeel stelsel dat gebouwd is op gedeelde verantwoordelijkheden, dat activerend is en dat rekening houdt met risico's van afwenteling, is niet de eenvoudigste route naar het bieden van sociale zekerheid in een postindustriële samenleving omdat het een aantal belangrijke ontwerp-problemen kent. Problemen die zich – in eerste instantie – niet voordoen wanneer gekozen wordt voor een selectief stelsel, een ministelsel of een basisinkomen. De ontwerp vragen betreffen de vraag hoe de arrangementen activerend te houden en hoe afwenteling te voorkomen. Deze vragen spelen ook in het huidige Nederlandse stelsel, maar worden op basis van mijn uitgangspunten complexer, vooral door de combinatie van universaliteit met gedeelde verantwoordelijkheden.

De vormgeving van de sociale bescherming: arrangementen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en sociale investering

Zoals eerder geschetst doet zich in het huidige stelsel een aantal belangrijke problemen voor: er ontstaat een steeds grotere groep mensen met een flexibele arbeidsrelatie, zzp'ers kunnen geen aanspraak maken op sociale verzekeringen en voor werkgevers brengen de sociale verzekeringen een

belangrijke (administratieve) last met zich mee die tot risicoselectie leidt. Laten we bij wijze van gedachte-experiment met bovenstaand model in het achterhoofd eens naar een aantal regelingen kijken en verkennen waarin de hiervoor opgesomde tien punten voor de inrichting van een stelsel van sociale zekerheid resulteren.

Bij de dekking van het risico van werkloosheid hebben we te maken met een zeer diverse en mobiele arbeidsmarkt waarop veel mensen tijdelijke arbeidsverbanden aangaan. Het aantal flexibele en tijdelijke arbeidscontracten is afhankelijk van de inrichting van het arbeidsrecht, maar – en daar gaat het om in dit gedachte-experiment – zal in alle gevallen niet verwaarloosbaar klein zijn. We kunnen de sociale bescherming van deze groep werknemers zo veel mogelijk trachten onder te brengen in een werkloosheidsverzekering. Omdat deze verzekering echter altijd gebaseerd zal zijn op zekere eisen met betrekking tot de arbeidsrelatie en het arbeidsverleden en deelname aan de verzekering (de referte-eisen), zijn de mogelijkheden hiertoe begrensd. Voor de dekking van het werkloosheidsrisico ligt daarom een herschikking van de verantwoordelijkheden voor de hand. Deze herschikking betekent vooral een duidelijke publieke verantwoordelijkheid voor de groep mensen met een flexibele of niet-langdurige arbeidsrelatie. Voor hen kan een werkloosheidsvoorziening op minimumniveau in het leven worden geroepen. Een dergelijke minimumvoorziening is in zekere zin vergelijkbaar met de tot 1997 bestaande Wet Werkloosheidsvoorziening, de wwv, die mensen die geen of niet meer recht op een werkloosheidsuitkering (ww) hadden, een inkomensvoorziening op bijstandsniveau bood zonder de gebruikelijke inkomens- en vermogenstoetsen van de bijstandswet. Bijzondere aandacht hier verdienen de zzp'ers. Een deel van de huidige zzp'ers is te vergelijken met mensen met een flexibele arbeidsrelatie. Denkbaar is dat ook voor hen een herboren wwv toegankelijk is.

Daarnaast blijft een collectieve werkloosheidsverzekering voor werknemers bestaan waarin de publieke verantwoordelijkheden zich richten op een verzekeringsplicht, een zekere risicoverevening en eventueel premiemaximering. Dit kennen we reeds in het gemengde Nederlandse model, maar een heroverweging van de precieze verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgevers en werknemers is raadzaam. Zo kent het Zweedse model – dat omgekeerd is aan het Nederlandse¹⁶ – het voordeel van een duidelijker georganiseerde verantwoordelijkheidsverdeling en een meer activerend karakter, vooral in die zin dat het van-werk-naar-werktransities stimuleert.

Het activerende karakter van een herboren wwv is gering en moet op dezelfde manier vorm krijgen als het nu in de Participatiewet vorm krijgt. De beperkte duur van de hier voorgestelde wwv en van de werknemers-ww

(in de Zweedse variant één jaar) kan aangevuld worden met collectieve en/of individuele verzekeringen. Beheersing van de instroom in de wwv kan gerealiseerd worden door de introductie van een wachttijd en van participatieverplichtingen. Afwenteling van de ww op de wwv moet, net als in het huidige stelsel, beheerst worden via het arbeidsrecht.

Bij arbeidsongeschiktheidsregelingen is vooral de grote groep onverzekerde zzp'ers⁷ een probleem. Zzp'ers blijken zich nauwelijks te verzekeren voor het risico van arbeidsongeschiktheid, hetgeen afwentelingsproblemen kan veroorzaken en tot oneerlijke concurrentie leidt. Hier ligt de introductie van een verplichte verzekering op minimumniveau voor deze groep voor de hand. Dergelijke regelingen kenden we voorheen in Nederland met de AAW en de latere Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor Zelfstandigen (WAZ; in 2004 beëindigd). Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zou voor iedereen verplicht moeten zijn – dus geen 'opt-out'-mogelijkheid – omdat anders weer een prikkel in het leven wordt geroepen om verzekering te ontlopen en omdat dan een ongelijk speelveld ontstaat tussen zzp'ers die zich wel verzekeren en zzp'ers die dat niet doen. De introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen egaliseert ook het speelveld tussen zzp'ers en werknemers en remt zo de vlucht in het zzp-schap. Een tussenvariant is ook denkbaar: zzp'ers zijn niet verplicht zich te verzekeren, maar ontvangen als ze zich niet verzekeren ook geen belastingfaciliteiten meer. Die faciliteiten zijn immers juist bedoeld om zich te verzekeren van een zekere bescherming tegen ziekte en ouderdom. Zo ontstaat niet een gelijk speelveld, maar wel een veel gelijkjer speelveld.

Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid (nu: Ziektewet/WULBZ) zouden een collectief karakter kunnen krijgen – met strenge publiek vastgelegde randvoorwaarden – en een beperkte duur (bijvoorbeeld één jaar), waarna voor de langdurige arbeidsongeschiktheid een meer publieke verzekering (nu WIA) en aanvullende individuele verzekeringen denkbaar zijn. Deze herschikking van verantwoordelijkheden reduceert de omvang van de aansprakelijkheid van werkgevers en verhoogt de sociale bescherming van mensen met een meer flexibele arbeidsrelatie, in dit geval de zzp'ers.

De uitgangspunten die ik hiervoor heb geformuleerd behelzen niet alleen een universeel en op gedeelde verantwoordelijkheden gebouwd stelsel, maar ook een stelsel waarbinnen sociale investering vorm krijgt. Sociale investering is nodig omdat werknemers in een postindustriële arbeidsmarkt veel mobieler zijn dan in een industriële, wat leidt tot meer kwetsbare

groepen, en ook omdat via sociale investering wederkerigheid inhoud krijgt. Sociale investering is veel meer dan het slim gebruik van financiële prikkels – al blijven die een belangrijk onderdeel van arbeidsmarktbeleid. Het betreft ook investeren in de capaciteiten van mensen of het bieden van bescherming door beschut werk te verzorgen. Ook het vergroten van de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door arbeidsorganisaties of arbeidsprocessen (Nijhuis, 2011) zo in te richten dat er meer ruimte is voor kwetsbare groepen, is onderdeel van een sociale-investeringsstrategie. Dit is in feite wat de Nederlandse Participatiewet beoogt te bereiken: meer ruimte binnen reguliere arbeidsorganisaties voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Een modern stelsel van sociale zekerheid kent dus een centrale plaats toe aan scholing, biedt beschut werk aan hen voor wie op de reguliere arbeidsmarkt geen plek is, maar zorgt er ook voor dat binnen reguliere arbeidsorganisaties ruimte is voor mensen met beperkte arbeidsmarktchansen¹⁸ (zie verder Van der Veen, 2016).

Ook bij de vormgeving van een sociale-investeringsstrategie is een slimme organisatie van verantwoordelijkheden en een goede afstemming met socialezekerheidsregelingen noodzakelijk. Zeer goed denkbaar is dat juist rondom scholing en arbeidsmarkttransities meer individuele en minder sectoraal of collectief georganiseerde arrangementen vorm krijgen. Dat is mogelijk omdat risicodeling daar een minder prominente rol speelt.

Tot slot

Het voorgaande bevat een algemene schets van hoe sociale zekerheid er in een open samenleving uit zou kunnen zien. Ik heb bij wijze van voorbeeld stilgestaan bij de mogelijke uitwerking van een werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregeling en bij sociale investering. Vele ontwerp vragen blijven echter nog onbeantwoord. Deze essayistische verkenning leent zich daar niet voor. Daarom heb ik getracht mijn benadering neer te leggen in tien uitgangspunten en randvoorwaarden. Voor de doordenking van de vele nog openstaande ontwerp vragen kunnen deze tien regels richtinggevend zijn.

Twee andere belangrijke thema's heb ik in het voorgaande niet aan de orde gesteld. Dat zijn het vraagstuk van transitie (de overgang van een oud naar een nieuw systeem) en het vraagstuk van internationale afstemming en mobiliteit. Beide zijn dusdanig complexe thema's dat zij een zelfstandige behandeling verdienen. Enkele woorden over deze vraagstukken tot slot. De verandering van institutionele systemen is politiek bijzonder lastig vanwege

allerlei aan het systeem gebonden belangen. Bovendien verloopt ze vaak via reeds in het verleden uitgeslepen beddingen (*path dependency*). Bij het ontwerp van nieuwe instituties speelt dit een grote rol. Herziening impliceert vaak een aantasting van de belangen van de bestaande gebruikers en uitvoerders van regelingen. Als hier in ontwerp en proces geen rekening mee wordt gehouden, zijn herzieningen vaak gedoemd te mislukken (Pierson, 1994).

Ook het feit dat stelsels van sociale zekerheid steeds meer in een open omgeving moeten functioneren roept nieuwe ontwerp vragen op. Internationale arbeidsmobiliteit en migratie zijn omvangrijk en stelsels van sociale zekerheid moeten hierop aansluiten. De Verenigde Staten kennen bijvoorbeeld een systeem van regelingen op federaal niveau en op statelijk niveau, terwijl Europa slechts nationale regelingen kent. Een gemengd systeem van federale en statelijke regelingen sluit waarschijnlijk beter aan bij een meer open maatschappelijk en economisch verkeer dan een systeem van statelijke regelingen. Ik ben ervan overtuigd dat een dergelijke benadering van sociale zekerheid in Europa vooralsnog politiek niet haalbaar is, maar ook dat het hiervoor geschetste cappuccinomodel en de daarbij passende uitgangspunten en randvoorwaarden zich beter dan het huidige, zeer idiosyncratische stelsel leent voor toepassing in een internationale context.

Noten

1. Anno 2016 is de vraag aan de orde of moderne ICT-technologieën voor een vierde industriële revolutie zullen zorgen. Kern van deze vierde industriële revolutie zijn robotisering en platformisering van productieprocessen en markten. Gevreesd wordt voor een sterke afname van werkgelegenheid en een verdere 'onbeheersbaarheid' van economische processen.
2. Globalisering heeft zich vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw onder een neoliberale regiem voltrokken. Dat wil zeggen dat allerlei vormen van internationale beheersing van met name kapitaalmarkten zijn gedereguleerd.
3. Schijnzelfstandigheid doet zich voor wanneer een werkgever-werknemerrelatie omgezet wordt in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (bijvoorbeeld omdat de laatste relatievorm goedkoper of flexibeler is voor de werkgever/opdrachtgever) zonder dat er sprake is van echt ondernemerschap, bijvoorbeeld omdat de opdrachtnemer niet vrij is in het aannemen van opdrachten van derden. Deze discussie over schijnzelfstandigheid speelt bij een deel van de Nederlandse zzp'ers.

4. Een combinatie van de volksverzekering (AAW) met de werknemersverzekering, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), die gekenmerkt werd door een brede risicodefinitie waarin zowel het *risque professionnel* als het *risque social* universeel werden gedekt en waarin de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) een belangrijke rol speelden in de uitvoering van de verzekeringen (inclusief het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid).
5. De loondoorbetalingsverplichting geldt in Nederland anno 2011 voor maximaal 730 dagen. In Europa volgen het Verenigd Koninkrijk met 196 dagen, Italië met 180 dagen, Luxemburg met 91 dagen en Duitsland met 42 dagen (SCP, 2012: 88).
6. De Participatiewet (samenvoeging van bijstandswet (ABW, WWB), arbeidsongeschiktheidsregeling voor mensen zonder arbeidsmarktverleden (Wajong) en de sociale werkvoorziening (wsw)) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).
7. Dit komt mede tot uiting in nieuwe benamingen: bijvoorbeeld Participatiewet in plaats van Bijstandswet of de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in plaats van arbeidsongeschiktheidsverzekering.
8. In de Wet verbetering Poortwachter (WVP), die hoge eisen stelt aan de reïntegratie-inspanningen van de werkgever als voorwaarde voor het op termijn ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
9. Zie bijvoorbeeld de herziening van de wijze van vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.
10. Dat kwam tot uiting in één uitvoeringsorganisatie voor de werknemersverzekeringen en pogingen tot strakkere aansturing via nieuwe managementstrategieën, zoals New Public Management.
11. Een strengere handhaving van de inkomens- en sollicitatieverplichtingen in de bijstandswet valt hieronder, maar bijvoorbeeld ook Work First-trajecten.
12. Voor de cijfers: OECD, *Labor Force Statistics*; CBS, *Arbeidsmarktgegevens*; AIAS-ICTWSS, *Database 2015*.
13. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Zelfstandigen zonder personeel* (Ministerie van Financiën, 2015) wordt geconstateerd dat er in Nederland wellicht sprake is van een zekere institutionele druk om het zzp-schap te bevorderen. Belastingvoordelen maken het zzp-schap lonender dan het werknemerschap en voor de werkgever is de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie minder belastend en waarschijnlijk ook voordeliger. De sterke groei van het zzp-schap in Nederland is mogelijk te verklaren uit dit ongelijke speelveld tussen werknemers en zzp'ers.
14. Die actoren zijn niet noodzakelijkerwijs de huidige vaak sectoraal georganiseerde vakbonden en werkgeversorganisaties. Ook nieuwe collectiviteiten zijn denkbaar en moeten de ruimte krijgen zich te organiseren.
15. In Nederland is de beoordeling van sociale investering na een aanvankelijk zeer ruime inzet op arbeidsparticipatie stimulerende maatregelen omgeslagen in haar tegendeel: weinig instrumenten zijn kosteneffectief en de inzet van financiële prikkels lijkt vaak het meest effectief. Ik pleit hier voor

- een meer multidimensionale beoordeling van de effectiviteit van sociale investering en voor een beoordeling op de lange termijn. Om- en bijscholing is vaak pas effectief op een wat langere termijn vanwege 'lock-up'-effecten en vanwege het feit dat een soms forse investering is vereist die pas op zeer lange termijn kosteneffectief wordt.
16. Omgekeerd in die zin dat in Nederland de vakbonden de verantwoordelijkheid nemen voor het derde ww-jaar en in Zweden voor het eerste jaar. Van het laatste gaat een veel grotere prikkel tot preventie en reïntegratie uit dan van het eerste.
 17. Hier geldt nadrukkelijk: de ene zzp'er is de andere niet. Een deel van de zzp'ers bestaat uit echte ondernemers, ander zzp'ers zijn meer gedwongen zelfstandig en zijn te vergelijken met reguliere werknemers. Zie: Ministerie van Financiën, 2015:73.
 18. Via een slimme inrichting van productieprocessen, via jobcarving of via quota.

Literatuur

- Achterberg, P., Raven, J. & Veen, R. van der (2010). *Omstreden solidariteit*. Amsterdam: Aksant.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Postindustrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bonoli, G. (2005). The politics of new social policies. *Policy and Politics*, 33(3), 431-449.
- CPB (2005). *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: CPB.
- CPB (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: CPB
- Dekker, F. (2011). *Flexible employment, risk and the welfare state*. Erasmus Universiteit Rotterdam, dissertatie.
- Elchardus, M. (2003). De nieuwe sociale kwesties: begripsverduidelijking en hypothesevorming. In: Cantillon, B. & Elchardus M., *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen: Garant.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Societies*. Oxford: Oxford U.P.
- Gelijnsse, L., Vrooman, J. & Muffels, R. (1993). *Tussen ministelsel en participatiemodel*. Rijswijk: SCP.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press.
- Hogenboom, M. & Veen, R. van der (2005). Anthony Giddens. In: Achterhuis, H. e.a. (red.), *Denkers van nu*. Diemen: Veen Magazines.

- Houwing, H. (2010). *A Dutch Approach to Flexicurity?* Universiteit van Amsterdam, dissertatie.
- Ministerie van Financiën (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Jong, P. de (1995). De doelmatigheid van sociale zekerheid. In: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Boom.
- Katz, M. (1989). *The Undeserving Poor*. New York: Oxford U.P.
- Nijhuis, F. (2011). *Werken naar vermogen. Vermogen om te werken*. Universiteit Maastricht, oratie.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'état providence*. Parijs: Éditions du Seuil.

Over de auteur

Romke van der Veen is hoogleraar Sociologie van Arbeid en Organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.

6. Kapitaalopbouw voor zorg, zekerheid, en pensioen

Casper van Ewijk

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH06

Samenvatting

In het stelsel van sociale zekerheid van de toekomst wordt eigen kapitaalopbouw belangrijker in verhouding tot collectief verzekeren. Niet alleen legt de overheid risico's steeds meer bij de burger, ook neemt de behoefte aan maatwerk en eigen regie door de burger toe. Zekerheid en sparen worden onderdeel van financiële planning over levensloop. Dit stelt nieuwe eisen aan het stelsel van sociale zekerheid, met een spil-functie voor de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen. Met name is er behoefte aan grotere flexibiliteit en meer ruimte voor maatwerk. Daarbij passen ook modernere vormen van sturing van het individueel gedrag. Meer 'zacht paternalisme' door gerichte keuze-architectuur in plaats van het ouderwets 'hard paternalisme' van verplichte uniforme regelingen. Dit betekent niet dat alle sociale verzekeringen vervangen worden door sparen: voor grote individuele ('idiosyncratische') risico's en voor risico's laat in het leven – zoals ouderenzorg – blijft verzekeren essentieel.

Keywords: kapitaalopbouw, maatwerk, modern paternalisme

Risico's worden steeds meer geprivatiseerd. Vaak omdat zekerheid niet meer geboden kan worden, zoals bij pensioenen, of omdat de maatschappelijke prijs ervan te hoog is, zoals bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en langdurige zorg. De overheid trekt zich terug en legt de verantwoordelijkheid meer bij de burger. Maar niet alleen de overheid verandert; ook de burger ontwikkelt zich, en beide processen versterken elkaar. De diversiteit in de samenleving neemt toe en er is een groeiende behoefte aan individuele zeggenschap over de 'lange lijnen' van het leven, het samenstel van onderwijs, zorg, zekerheid en pensioen.

Veel van de huidige collectieve regelingen stammen uit de naoorlogse periode. Bij de homogene samenleving van die tijd paste een sociale zekerheid geënt op de gemiddelde hardwerkende burger: de 'maatmens'. Solidariteit ging samen met uniformiteit. De regelingen hadden ook een sterk paternalistische inslag; de collectiviteit bepaalde in welke mate ieder zich moest verzekeren tegen inkomensrisico's en gezondheidsrisico's, hoeveel ieder moest sparen voor pensioen en op welke leeftijd het verstandig was om te stoppen met werken en van de oude dag gaan genieten.

De toegenomen diversiteit en de stijgende opleidingsgraad samen met de exploderende beschikbaarheid van informatie vragen om een ander stelsel van sociale zekerheid, een stelsel dat recht doet aan de verschillen tussen groepen en dat meer mogelijkheden biedt om tegemoet te komen aan de individuele wensen. Kortom, een sociale zekerheid die gekenmerkt wordt door maatwerk en flexibiliteit. Daarbij passen ook modernere vormen van sturing van het individueel gedrag. Meer 'zacht paternalisme' door gerichte keuze-architectuur dan het ouderwets 'hard paternalisme' van verplichte uniforme regelingen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van inzichten uit de moderne gedragseconomie, die zich de afgelopen jaren sterk heeft ontwikkeld en een steeds grotere rol gaat spelen bij de inrichting van de samenleving.

De privatisering van risico en de groeiende behoefte aan maatwerk en flexibiliteit stelt nieuwe eisen aan het pensioenstelsel. Bij een heterogene samenleving past een vorm van pensioensparen die rekening houdt met de verschillen in de individuele levenscyclus, daarbij ook aansluitend bij de andere sociale domeinen. Een vernieuwd pensioenstelsel kan de spil vormen in een geïntegreerde benadering van zorg, wonen en werken over de hele levenscyclus van mensen. Een flexibeler pensioenstelsel is ook nodig om het individu financieel weerbaarder te maken tegen risico's. Veel – kleinere – tegenvallers kunnen goed worden opgevangen door het individu, mits het gespaarde kapitaal voldoende liquide is. Nederland is kampioen sparen voor het pensioen; daarnaast bouwen we ook een flink kapitaal op via het eigenwoningbezit. Beide vormen van kapitaal zijn echter zeer illiquide; het is niet of nauwelijks mogelijk om op korte termijn een beroep te doen op het gespaarde vermogen of om tijdelijk meer of minder premie te betalen. In het buitenland bestaan goede voorbeelden voor flexibilisering van het pensioenkapitaal, zonder dat de basis van een goed pensioen wordt aangetast.

Dit betekent niet dat alles op individueel niveau kan worden opgevangen. Sommige risico's zijn daarvoor te groot (bijvoorbeeld medische zorg) of ze komen te laat in het leven (langdurige zorg) om ze te kunnen spreiden over

de toekomst; sparen als alternatief voor verzekeren is dan niet aantrekkelijk. Bij andere risico's gaan we ervan uit dat individuen hierin geen verstandige keuzen kunnen maken en bepalen we liever als maatschappij dat bescherming nodig is; zo kennen we verplichte verzekeringen voor werkloosheid en ziektekosten en is ook deelname aan pensioenen verplicht.

In deze bijdrage wordt gekeken naar de rol die kapitaalopbouw kan vervullen bij de invulling van de planning over de levensloop en daarbij ook als alternatief kan dienen voor risico's die nu nog collectief verzekerd zijn. Twee thema's staan centraal: de steeds verdergaande privatisering van risico enerzijds en de groeiende diversiteit en behoefte aan maatwerk anderzijds. Beide hebben ingrijpende gevolgen voor de inrichting van de lange lijnen van de sociale zekerheid.

Privatisering van risico

Huishoudens worden steeds meer zelf verantwoordelijkheid voor risico's. Hier liggen drie ontwikkelingen aan ten grondslag: versobering van collectieve regelingen, toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt en vergrijzing van de bevolking. Collectieve verzekeringen worden versoberd door het verkorten van de ww-duur en het beperken van publieke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. In de zorg (cure en care) stijgen de eigen betalingen. Bij de pensioenen is de AOW-leeftijd verhoogd en worden de fiscale kaders voor pensioenopbouw beperkt en afgetopt. Deze versoberingen in collectieve regelingen hangen samen met de stijgende lasten en met het streven om overmatig gebruik van de regelingen te beperken. Daarnaast wordt de wereld dynamischer en verschuift de balans tussen wat collectief geregeld moet worden en wat beter aan het individu kan worden overgelaten. Vaste arbeidsrelaties zijn steeds minder de norm, zeker op jonge leeftijd. Flexibele contracten (zzp'ers, tijdelijke aanstellingen) zijn in opmars. Het toenemende aantal zzp'ers en flexwerkers betekent dat een steeds grotere groep buiten de traditionele werknemersverzekeringen en de collectieve regelingen voor aanvullende pensioenen vallen.

Een belangrijke onderliggende ontwikkeling betreft de vergrijzing van de bevolking. Hierdoor worden collectieve regelingen duurder, met name welke gericht zijn op ouderen (AOW en de langdurige zorg). Tegelijkertijd neemt het draagvlak in de vorm van de actieve werkende bevolking af. Het aantal 65-plussers verdubbelt tussen 2000 en 2040 terwijl de werkende bevolking stabiliseert of krimpt. De financiering van de AOW is inmiddels veiliggesteld door de verhoging van de pensioenleeftijd en – vanaf 2022 – de

koppeling aan de levensverwachting. De zorgkosten vertonen echter nog steeds een stijgende tendens, ook wanneer rekening wordt gehouden met de recente bezuinigingen in het kader van de decentralisatie van de langdurige zorg. Tussen nu en het jaar 2040 zullen de kosten voor langdurige zorg naar verwachting bijna verdubbelen (Europese Commissie, 2015). Ook de ziektekosten vertonen een sterk groeiende tendens, vooral gevoed door de sterk toenemende technische mogelijkheden en verbeterde – maar dure – medicijnen.

De vergrijzing heeft ook invloed op de risico's in de kapitaalgedekte, aanvullende pensioenen. Het is niet langer mogelijk om financiële tegenvallers op te vangen door pensioenpremies te verhogen. De pensioenvermogens zijn daarvoor te groot geworden in verhouding tot de loonsom van werkenden; het totale pensioenvermogen bedraagt nu in Nederland meer dan tweehonderd procent van het nationaal inkomen. Het premie-instrument is 'bot' geworden en kan niet meer ingezet worden om schokken op te vangen. Financiële risico's komen daarom onvermijdelijk terecht bij de huidige deelnemers tezamen; ook de gepensioneerden ontkomen er niet aan om te delen in het wel en wee van de beleggingsrendementen van fondsen.

Het financiële risico dat huishoudens gedurende hun levenscyclus dragen is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Dit wordt nog eens versterkt door het groeiende eigenwoningbezit. Woningprijzen zijn gevoelig voor de stand van de economie, net als de beleggingen van pensioenfondsen. Daar komt bij dat ook regionale verschillen in prijsontwikkelingen van woningen groter worden.

Sparen of verzekeren

Bij risico kan onderscheid worden gemaakt tussen idiosyncratisch risico en systematisch risico. Systematisch risico betreft schokken voor de samenleving als geheel. Bij idiosyncratisch risico gaat het om schokken op individueel niveau. Door de wet van de grote aantallen zijn idiosyncratische schokken goed verzekerbaar. Voor systematische risico's is dat niet mogelijk; deze kunnen op z'n hoogst zo goed mogelijk verdeeld worden over alle burgers. Van systematische risico's is bijvoorbeeld sprake bij rendementen op pensioenbeleggingen; deze variëren met de stand van de economie.

Idiosyncratische risico's zijn in beginsel wel verzekerbaar. Het is echter niet altijd efficiënt. Veel kleinere 'idiosyncratische' risico's kunnen goed op individueel niveau worden opgevangen uit de financiële buffers of door bepaalde uitgaven later te doen. Een koelkast die eerder dan verwacht stuk

gaat, een korte periode minder werk of kleine uitgaven voor ziekte zijn in beginsel uitgaven die goed door het individu kunnen worden opgevangen. Gemeten over de levenscyclus zijn dit soort uitgaven klein. Sparen voor dit soort kleine risico's is daarom vaak efficiënter dan het kopen van een verzekering. Het is wel zaak om voldoende flexibiliteit te hebben door een liquide financiële buffer aan te houden.

Voor grotere idiosyncratische risico's ligt verzekeren voor de hand. Deze kunnen moeilijk uit de financiële buffers worden opgevangen. Een schok zou te grote consequenties voor de consumptie hebben. Dat geldt voor grotere inkomensrisico's (langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) net zo goed als voor grotere risico's aan de uitgavenzijde, bijvoorbeeld hoge medische kosten, kosten vanwege brand of (zware) autoschade. Dit zijn idiosyncratische risico's omdat ze onafhankelijk per individu voorkomen; deze risico's zijn in beginsel goed verzekeraar en het loont meestal om ze ook werkelijk te verzekeren.

De grens tussen grote risico's, die verzekerd moeten worden, en kleine risico's, die zelf opgevangen kunnen worden, hangt ook samen met het moment waarop ze in de levenscyclus voorkomen. Idiosyncratische risico's aan het begin van de levenscyclus zijn eenvoudiger op te vangen dan aan het einde van de levenscyclus. Een vergelijkbare tegenvaller weegt voor jongeren minder zwaar dan voor ouderen, omdat deze over een langere toekomst kan worden uitgesmeerd. Anders gezegd, eenzelfde schok voor een jongere is veel kleiner in verhouding tot zijn totale consumptie over het resterend leven dan eenzelfde schok voor een oudere, die nog maar enkele jaren voor de boeg heeft. Dit is extra reden om bijvoorbeeld uitgaven voor langdurige zorg te verzekeren. Om dezelfde reden zijn overigens inkomens- en vermogenstoetsen op langdurige zorg niet optimaal; zij tasten het verzekeringskarakter van de regeling aan en dragen ook niet bij aan rechtvaardigheid. Ze treffen immers alleen de zieken, niet de gezonden met vermogen. Dit ondanks de populaire – maar dus foutieve – opvatting dat van 'rijken' best een bijdrage voor de zorg kan worden verwacht. Want waarom wordt alleen van de zieke rijken een bijdrage gevraagd en niet van de gezonde rijken? En beter alternatief voor vermogenstoetsen kan in de vermogensbelasting of de successierechten worden gezocht.

Sommige tegenvallers kan men zien aankomen – ouderdom – en vormen niet werkelijk een risico. Hiervoor kan men een voorziening treffen door te sparen. Dit wordt voor de meesten geregeld in het pensioenstelsel. Maar hoe oud men uiteindelijk zal worden, is wel weer onvoorspelbaar en vormt een risico dat men wil verzekeren. Dit is het individueel langlevensrisico dat wordt verzekerd door het pensioen uit te keren als een jaarlijks inkomen

(annuïteit) voor de hele duur van het leven. Dit is een van de krachtige kenmerken van het Nederlands pensioenstelsel. In het buitenland, met name in de Angelsaksische landen, ontbreekt het vaak aan deze verzekering en zijn eindige uitkeringen (*draw down accounts*) gangbaar; deze zijn echter vaak na vijftien of twintig jaar op, waardoor mensen alsnog op het publieke minimum terugvallen.

Een belangrijk bron van onzekerheid betreft ten slotte de sociale instituties zelf. Private kapitaalvorming wordt vaak als buffer gezien tegen de onzekerheid van de overheid. Eigen besparingen kunnen bijdragen aan een veilig gevoel doordat men de toekomst meer zelf in de hand heeft. Overheidsregelingen zijn onzeker omdat ze ieder moment kunnen worden aangepast. Dat geldt extra voor de lange lijnen van het leven en het compliceert de levensloopplanning. Wie nu spaart voor zijn oude dag moet eigenlijk al weten hoe hoog de AOW in de toekomst zal zijn en hoe de ouderenzorg er dan voor zal staan. Een stelsel met een private pijler naast de publieke voorzieningen van de overheid wordt daarom algemeen gezien als een gezonde vorm van risicospreiding die bijdraagt aan grotere zekerheid over de toekomst.

Toenemende maatschappelijke kosten van zekerheid

Ondanks het feit dat idiosyncratische risico's in beginsel goed verzekeraar zijn, zien we toch dat deze risico's steeds meer worden geprivatiseerd en bij het individu worden gelegd. Dit hangt samen met de gedragseffecten van verzekeren. Risico is steeds vaker een bewuste keuze. Dat maakt het verzekeren ervan duur. Moeten we iemand verzekeren die bewust een risicovolle sport bedrijft? En iets gevoeliger, moeten we iemand verzekeren die bewust gezondheidsrisico's neemt? Verzekeren kan ertoe leiden dat mensen zich bewust of onbewust minder voorzichtig gaan gedragen. Dit wordt nog versterkt wanneer de schade moeilijk verifieerbaar is. In alle gevallen hebben we te maken met hetzelfde probleem, namelijk dat verzekeren leidt tot een verandering in gedrag met een extra beroep op (collectieve) verzekeringen als gevolg. In economische termen spreken wij hier van 'moreel gevaar' (*moral hazard*). Dit is een belangrijke achtergrond bij de versobering van collectieve verzekeringen. Door beperking van de verzekering of invoering van eigen betalingen wordt beoogd overmatig gebruik af te remmen.

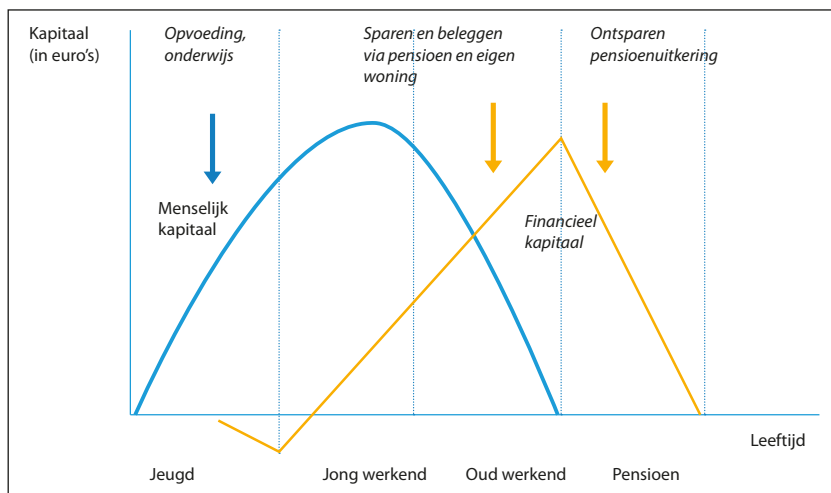
Een tweede achtergrond bij de versobering van de collectieve verzekeringen is dat burgers beter in staat worden geacht om met risico's om te gaan. Sinds de opbouw van de welvaartsstaat in de vorige eeuw zijn inkomens

gemiddeld meer dan verdubbeld. Ook zijn de mogelijkheden om risico's te delen binnen het huishouden toegenomen nu er meestal twee verdienende partners zijn. De financiële afhankelijkheid, met name van vrouwen, is de afgelopen decennia teruggedrongen door toegenomen arbeidsparticipatie. Ten slotte maakt ook de grotere flexibiliteit van arbeidsrelaties het makkelijker om schokken op te vangen, namelijk door meer of minder te gaan werken. De flexibilisering op de arbeidsmarkt is dus enerzijds een oorzaak van meer risico, maar maakt het anderzijds ook mogelijk om met risico om te gaan. Ook de flexibele keuze van de pensioendatum kan helpen om schokken – bijvoorbeeld in pensioenvermogen – op te vangen.

De wens om het gebruik af te remmen, speelt een belangrijke rol bij het verhogen van het eigen risico in de ziektekostenverzekering, maar ook bij de inperking van de ww en de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Een argument bij de beperking van de kinderopvang was dat de subsidie niet alleen niet werkte als compensatie voor ouders met kinderen, maar vooral ook tot een verschuiving leidde van informele opvang – door grootouders – naar formele opvang. Bij de langdurige zorg is ook de inzet om beter te gaan kijken wat mensen werkelijk nodig hebben, om zo het beroep op de collectieve regelingen te verminderen.

Levenscyclusbenadering

De toenemende privatisering van risico stelt eisen aan de financiële planning van huishoudens. Idiosyncratische risico's – mits niet te groot – kunnen worden opgevangen door ze uit te smeren over de toekomst. Dat vereist wel dat ieder beschikt over liquide reserves of dat het gespaarde (pensioen) kapitaal eenvoudig te mobiliseren is. Ook de systematische risico's nemen toe, niet alleen bij de pensioenvermogens maar ook door het toenemende eigenwoningbezit. Ook dit vereist bewustere planning van risico's over de levenscyclus. Daarbij is een brede benadering gewenst, waarbij ook het menselijk kapitaal wordt betrokken. Het menselijk kapitaal is het verdienvermogen uit arbeid gemeten over de levenscyclus. Dit kapitaal wordt vroeg in het leven opgebouwd. De keuze voor onderwijs is zeer bepalend voor de toekomst van het individu, niet alleen in termen van verwacht inkomen maar ook voor de risico's gedurende de loopbaan. De kansen op inkomensverlies door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en succes in de carrière lopen sterk uiteen voor verschillende beroepsgroepen en sectoren. Ook dit maakt deel uit van een integrale benadering van de (financiële) planning over de levenscyclus.

Figuur 1. De levenscyclus

De levenscyclus kan gestileerd worden weergegeven aan de hand van opbouw van menselijke kapitaal en financieel kapitaal. Menselijk kapitaal is hier opgevat als het toekomstig verdienvermogen, dat wil zeggen de contante waarde van het toekomstig inkomen over de levenscyclus, conditioneel op de kennis en kunde op de betreffende leeftijd. In de eerste fase van ons leven investeren we in menselijk kapitaal door het volgen van onderwijs; tijdens de studie wordt vaak studieschuld opgebouwd. In de werkende fase benutten we ons menselijk kapitaal, lossen we de studieschuld af en bouwen we financieel kapitaal op voor de oude dag. Met het ouder worden loopt de gezondheid terug en daalt het menselijk kapitaal; voorbij een zeker punt volgt de pensioenfase. Na pensionering leven we van ons financieel kapitaal, waarop we interen tot het eind van het leven. Dit is weergegeven in het onderstaande plaatje van de levenscyclus. Hierbij is in eerste instantie afgezien van collectieve regelingen, waaronder de AOW.

In de planning van de levenscyclus gaat het om een aantal samenhangende beslissingen:

1. Hoeveel investeren in onderwijs, en in welke studie?
2. Hoeveel lenen en sparen, en waarin belegd?
3. Wanneer met pensioen en op welke manier ontsparen op de oude dag?
4. Wat en in welke mate verzekeren?

De belangrijkste beslissing in het leven is de onderwijsbeslissing. Deze is bepalend voor het arbeidsinkomen gedurende de rest van het leven.

De financiële planning hangt direct samen met het verloop van het menselijk kapitaal. Het feit dat we voor pensioen sparen is het gevolg van de eindigheid van het menselijke kapitaal. Pensioensparen is nodig om ook na pensionering het consumptieniveau te kunnen voortzetten. Hoeveel besparingen daarvoor nodig zijn, hangt enerzijds af van het inkomen tijdens de werkende fase en anderzijds van de leeftijd waarop het menselijk kapitaal naar verwachting is afgeschreven. Dat kan voor iedereen verschillen, bijvoorbeeld afhankelijk van het beroep en het type werk dat men doet. In beroepen die men lang kan volhouden kan in beginsel worden volstaan met lagere pensioenbesparingen. Een hoogleraar die tot zijn zeventigste door kan, hoeft naar verhouding minder te sparen voor zijn pensioen dan een stukadoor, die vaak al voor zijn zestigste stopt met werken.

Iets dergelijks geldt ook voor de risico's. Sommige beroepen zijn risicovoller dan andere; daarbij passen verschillende verzekeringen. Het risico in het menselijk kapitaal kan ook gevolgen hebben voor de belegging van het opgebouwde pensioenvermogen. Uit oogpunt van risicospreiding is het bijvoorbeeld verstandig om het gespaarde vermogen niet te beleggen in de eigen onderneming of in de bedrijfstak waarin de persoon werkzaam is, of meer algemeen: in risico's die correleren met de inkomensrisico's van het individu.

In Nederland is de levenscyclus in belangrijke mate ingevuld door bestaande instituties, vanuit de verschillende domeinen. Zo is het onderwijsstelsel grotendeels bepalend voor de investeringen in menselijk kapitaal. Op een vergelijkbare wijze bepaalt het pensioensysteem in belangrijke mate het financiële kapitaal van mensen, en regelt het zorgstelsel de verzekering voor ziekte en gebrek. Door de verplichte deelname in pensioenregelingen wordt collectief vastgelegd hoeveel wij sparen voor de oude dag en waarin dat wordt belegd. Na pensionering zorgt de verplichting tot een jaarlijkse annuïtaire uitkering voor gedoseerd ontsparen en – omdat de uitkering doorloopt zolang iemand leeft – voor een langlevensverzekering. Daarnaast zorgt het pensioensysteem voor een verzekering voor nabestaanden bij vroegtijdig overlijden. Ten slotte beleggen pensioenuitvoerders het vermogen om systematische risico's te spreiden. Naast de aanvullende pensioenen zorgt de AOW voor een basisgarantie aan inkomen voor allen.

Maar pensioen is niet de enige bron van inkomen voor de oude dag. Recent onderzoek (Knoef e.a., 2015) laat zien dat de bronnen van inkomen van gepensioneerden tamelijk divers zijn. Met name de eigen woning speelt een belangrijke rol naast het pensioen. Voor sommigen – bijvoorbeeld veel zelfstandigen – is sparen via de eigen woning belangrijker dan sparen via pensioen. Naast pensioen beschikken huishoudens ook over spaargeld dat zij kunnen inzetten voor besteding op de oude dag.

Tevens is essentieel hoe de langdurige zorg is geregeld. Nederland kent in vergelijking met het buitenland uitgebreide voorzieningen voor langdurige zorg, vroeger via de AWBZ, en nu via de WMO en de WLZ. Die gaan samen met hoge kosten. Ook na de recente decentralisatie en de besparingen die daarmee gepaard gaan, zijn de kosten internationaal gezien hoog gebleven – na Noorwegen heeft Nederland de hoogste zorgkosten. Niet uitgesloten is dat het stelsel in de toekomst verder onder druk komt te staan. Door de vergrijzing zullen de uitgaven zich bij ongewijzigd beleid praktisch verdubbelen.

De huidige collectieve regelingen voor de langdurige zorg kunnen worden gezien als een overdracht van jongeren naar ouderen; iedere generatie betaalt tijdens het werkzame leven voor de zorg van ouderen en hoopt dat werkenden dat in de toekomst op vergelijkbare wijze zullen doen. Ook dit kan in zekere zin worden gezien als sparen voor de oude dag, maar dan via de overheid. Vanzelfsprekend heeft dit ook gevolgen voor de financiële planning; zolang wij op zorg via de overheid kunnen rekenen, kan volstaan worden met lagere besparingen voor de oude dag. Naarmate de overheid zich echter in Nederland terugtrekt, rijst de vraag of ieder toch niet zelf iets voor de zorg op de oude dag moet reserveren, vooral de hogere inkomens. Een van de verklaringen voor het feit dat veel mensen ook na hun pensioen blijven doorsparen, hangt samen met de onzekerheid over de kosten voor zorg aan het einde van het leven.

Knelpunten door slechte afstemming, gebrek aan maatwerk en geringe flexibiliteit

Financiële planning vindt in Nederland hoofdzakelijk plaats via verplichte deelname in collectieve verzekeringen en pensioenregelingen. De verantwoordelijkheid voor zekerheid, zorg en pensioen is daarmee grotendeels collectief belegd. Dat heeft het voordeel van een hoog voorzieningsniveau met maar weinig mensen die buiten boord vallen. Het pensioensysteem in Nederland is een van de beste van de wereld; het biedt een goed pensioen, met een solide dekking en met bereik van praktisch alle werkenden.

Het is echter ook een weinig flexibel systeem met geringe ruimte voor maatwerk en keuze. Het houdt maar beperkt rekening met de heterogeniteit in de behoeften en voorkeuren van huishoudens (zie ook Netspar, 2016). Zo is de pensioenambitie in veel regelingen voor alle deelnemers gelijk als percentage van het inkomen. Er is echter een aantal andere kenmerken dat meegenomen zou kunnen worden in de optimale persoonlijke financiële

planning. Denk daarbij aan verschillen in carrières, verschillen in wensen over hoogte en ingangsdatum van pensioenen, de aanwezigheid van andere besparingen, het bezit van een koopwoning of niet, een woning met of zonder hypotheek, wel of niet kinderen, et cetera. Al deze factoren zijn van belang voor de afweging tussen consumptie nu en later, voor het gewenste risicoprofiel van de beleggingen en de wensen ten aanzien van het verzekeren tegen onzekere gebeurtenissen. Kortom, het Nederlandse stelsel van zorg, zekerheid en pensioen is zeer solide en ontnemt de burger veel zorgen, maar biedt weinig ruimte voor maatwerk en eigen invulling.

Naast gebrek aan maatwerk zijn er nog enkele specifieke knelpunten in de levenscyclus. Ten eerste leiden de gedwongen besparingen voor veel huishoudens – vooral in het begin van de levenscyclus – tot gebrek aan liquiditeit. Door de hoge pensioenpremies – vaak twintig procent – is er weinig ruimte om liquide buffers op te bouwen. Daardoor is het lastig om in te spelen op incidentele gebeurtenissen. Hier doet zich een paradox voor; enerzijds is de kracht van het pensioenstelsel dat alle werkenden verplicht worden om te sparen. Daarmee beschermen we mensen tegen hun eigen falen; immers, uit zichzelf zullen de meesten van ons te weinig te sparen voor hun oude dag. Een zeker paternalisme helpt dan om dit individueel falen te corrigeren; het pensioensysteem neemt de spaarbeslissing over. De keerzijde is echter dat mensen bij tijdelijke tegenvallers ook niet op korte termijn over hun besparingen kunnen beschikken bij tijdelijke tegenvallers. Gebrek aan liquiditeit is dus in zekere zin bewust gecreëerd door het opleggen van de spaarverplichting.

Een volgend knelpunt betreft de gebrekkige afstemming tussen de verschillende domeinen. Bijvoorbeeld tussen wonen en pensioen. Veel jonge huishoudens die een woning willen kopen, zitten krap en zouden tijdelijk bijvoorbeeld minder pensioenbesparingen kunnen inleggen. Met de nieuwe strengere normen voor het verkrijgen van een hypotheek, zullen velen al vóór de eigenlijke aankoop van een woning geld opzij moeten zetten. Bovendien eisen de nieuwe fiscale hypotheekregels volledige schuldaflossing op langere termijn. Sinds 2013 moeten huishoudens hun hypotheek volledig – ten minste annuïtair – in maximaal dertig jaar af lossen om voor hypotheekrenteaftrek in aanmerking te komen. Hiervan gaat een sterk normerende werking uit en het wordt daarom algemeen gevolgd. De zogenoemde ‘Blok-hypotheek’ die tegelijkertijd kan worden afgesloten als aanvulling – maar dan zonder hetzelfde fiscale voordeel – is niet van de grond gekomen. Mensen met een eigen woning sparen dus niet alleen via hun pensioen maar ook via de eigen woning. Woningbezitters bouwen daardoor in feite een tweemaal te hoog pensioen op; ze reserveren geld

dat ze beter eerder in de levenscyclus hadden kunnen gebruiken. Deze vorm van oversparen is verder versterkt door de verplichte aflossing van hypotheekschuld. Dit is een duidelijk geval van slechte afstemming tussen de domeinen binnen het overheidsbeleid. Het is ook een voorbeeld hoe verstorend de huidige fiscale regels zijn voor een evenwichtige levensloopplanning. Niet alleen de keuze tussen kopen en huren van een woning wordt verstoord, ook bestaat er geen eenduidigheid in de fiscale behandeling van verschillende typen kapitaalvorming.

Ten slotte wordt de druk op het begin van de levenscyclus nog eens verder versterkt door de aanpassing van de studiefinanciering. Doordat de consumptie te veel naar achteren wordt geschoven in de levenscyclus, is de consumptieverdeling suboptimaal, met welvaartsverlies als gevolg. Het welvaartsverlies door verkeerde verdeling van consumptie over het leven loopt al gauw op tot een equivalent van drie procent van de consumptie over het hele leven (Van Ewijk & Mehlkopf, 2015). Maar niet iedereen spaart te veel. Zelfstandigen nemen niet deel aan verplichte pensioenregelingen en bouwen juist vaak te weinig pensioen op. Bovendien sparen ze eenzijdig, vaak via het bezit van een woning. Ongeveer 75 procent van de zzp-huishoudens heeft een eigen woning, terwijl het gemiddelde eigenwoningbezit in Nederland 59 procent bedraagt. Zij lopen hierdoor niet alleen een groter risico door de eenzijdige belegging van de besparingen, maar zij missen ook de langlevensverzekering die pensioenen bieden. Ook ondersparen leidt tot welvaartsverlies.

Lessen uit het buitenland

De instituties rond zorg, zekerheid en pensioen lopen per land sterk uiteen. In de Angelsaksische landen beperken de collectieve regelingen zich vaak tot een basisregeling en wordt het aan het individu – of aan werkgevers – overgelaten om aanvullende regelingen te treffen voor pensioen en verzekeringen, overigens vaak wel ondersteund door fiscale subsidies door de overheid. Daar staan de continentale landen tegenover met een sterke overheidstraditie met ‘bismarckiaanse’ stelsels van pensioenen en sociale zekerheid, veelal op omslagbasis gefinancierd. Nederland neemt hier een opvallende tussenpositie in met een sterke tweede pijler van verplichte aanvullende pensioenen, die privaat georganiseerd is (pensioenfondsen) en bestuurd wordt door sociale partners.

Een interessant geval is Singapore, waar het sparen voor pensioen, zorg en wonen is geïntegreerd in het zogenaamde Central Provident Fund. Alle

werknemers sparen verplicht via dit fonds via speciale rekeningen voor pensioen, zorg en 'overig'. Van die laatste rekening (*ordinary account*) mogen zij vóór de leeftijd van 55 jaar geld onttrekken voor specifieke zaken als studie en een eigen huis. Maar wel binnen grenzen; ieder moet uiteindelijk tenminste 25.000 euro voor zorg en 95.000 euro voor pensioen overhouden. Mensen mogen gedurende hun leven tweemaal geld onttrekken aan de ordinary account voor de aanschaf van een woning, maar dat moeten zij bij verkoop van die woning wel weer terugstorten. Interessant is dat in dit fonds rendementsmiddeling plaatsvindt, wat de besparingen beschermt tegen grote fluctuaties op de financiële markten. Maleisië heeft een vergelijkbaar systeem.

In andere landen bestaat meestal een scheiding tussen de domeinen. Wel bestaan er vaak mogelijkheden om pensioen met woning of zorg te verbinden. Zo kunnen in Zwitserland pensioendeelnemers vrijwel onbeperkt geld onttrekken als het bestemd is voor de eigen woning. Zij moeten het geld echter weer terugstorten als ze het huis verkopen. In Zwitserland bestaat ook de mogelijkheid om pensioengeld te gebruiken als onderpand voor een hypotheeklening voor de eigen woning. Maar liefst vijftig procent van de deelnemers maakt op een of andere wijze gebruik van deze mogelijkheid. Ook Canada en de Verenigde Staten kennen mogelijkheden om geld te onttrekken aan het pensioenvermogen. In Canada (Home Buyers' Plan) is dit grotendeels ingericht op het bevorderen van de starters op de kopersmarkt. De woning wordt in veel gevallen gezien als een alternatieve wijze om voor de oude dag te sparen.

Een opvallend verschil met Nederland is dat in het buitenland meestal flexibeler wordt omgegaan met pensioenbesparingen. Zo kan vanaf een bepaalde leeftijd – vaak 55 of hoger – een deel van het gespaard kapitaal als eenmalige uitkering (*lump sum*) worden opgenomen. Binnen Europa zijn Nederland, Noorwegen en Zweden de enige landen die geen eenmalige uitkeringen toelaten. In Zwitserland, de Verenigde Staten en Australië is het zelfs mogelijk tot honderd procent van het kapitaal op te nemen. Het Verenigd Koninkrijk heeft vorig jaar het beleid aangepast; sinds 1 april 2015 is het mogelijk om het pensioenkapitaal vanaf 55 jaar ineens op te nemen. Een ruimere opnamevrijheid van het pensioenvermogen wordt ook in Nederland wel geopperd, bijvoorbeeld in het SER-advies van 2015 over de toekomst van het pensioenstelsel. Hierbij wordt gedacht aan eenmalig tien tot twintig procent van het pensioenvermogen, bijvoorbeeld om het te gebruiken voor verbouwing van de woning, aflossing van een restant hypotheek of voor aanvullende verzekering voor langdurige zorg.

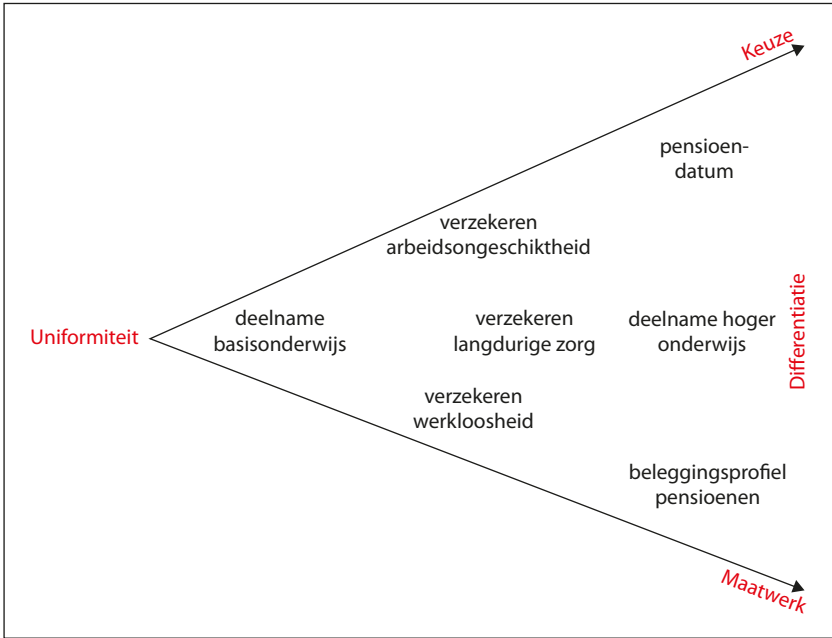
Door de ruime collectieve voorzieningen voor langdurige zorg bestaat er op dit moment in Nederland geen markt voor aanvullende verzekeringen

voor zorg op de oude dag. Dat kan echter in de toekomst veranderen als de overheidsvoorzieningen versralen en mensen meer eisen gaan stellen aan hun ouderenzorg. In veel landen bestaan dergelijke verzekeringen voor ouderenzorg, zij het meestal op kleine schaal. In Duitsland worden private verzekeringen voor langdurige zorg gestimuleerd door de overheid, de zogenaamde *Pflege Bahr*. De verzekering keert een vast bedrag uit bij bepaalde indicaties voor verpleegzorg (oplopend van *Pflegestufe* 1 tot 4). Dit systeem werkt in Duitsland als verzekering voor de kinderen, die financieel verantwoordelijk zijn voor de zorg voor hun ouders. In de Verenigde Staten – waar de basisvoorziening voor ouderenzorg minimaal is – is de markt voor aanvullende verzekeringen omvangrijker. Maar ook daar blijft de markt achter bij de potentiële vraag; de potentiële markt is naar schatting tweemaal zo groot als de werkelijke markt. Een van de problemen bij deze private markt is averechtse selectie, waardoor juist de mensen met grotere kansen op schade zich verzekeren. Een ander probleem is dat het vaststellen van de noodzakelijke kosten bij ziekte moeilijk objectiveerbaar is, waardoor overmatig beroep op de verzekering dreigt.

Maatwerk of keuze? Keuze-architectuur!

De toegenomen diversiteit van consumenten vraagt om meer persoonlijk maatwerk en differentiatie in de financiële planning over de levenscyclus. Een eerste stap daarbij is betere afstemming tussen de domeinen werk, wonen, zorg en pensioen. Dat geldt voor alle instituties inclusief de overheid. Maar het vereist ook bewustwording bij huishoudens. De overheid en werkgevers trekken zich terug als risicodragers. Het is belangrijk dat huishoudens zich actiever gaan bezighouden met hun persoonlijke financiële planning over hun levensloop. Maatwerk kan maar tot op zekere hoogte binnen de instituties worden geregeld. Zo beschikken pensioenuitvoerders maar over beperkte informatie over de situatie en de voorkeuren van huishoudens. Pensioenuitvoerders kunnen bijvoorbeeld wel het beleggingsrisico differentiëren naar leeftijd, maar rekening houden met bijvoorbeeld de vraag of deelnemers een eigen woning hebben of huren is al moeilijker. Nog lastiger is het om rekening te houden met de gezinssituatie, gezondheid of beleggingsvoorkeuren van de deelnemers. Meer differentiatie vraagt daarom ook uiteindelijk een actievere betrokkenheid van huishoudens. Omdat veel van de heterogeniteit niet goed observeerbaar is voor aanbieders, is het onvermijdelijk dat de keuzen ook meer bij de individuele deelnemers komen te liggen.

Figuur 2. Routekaart van uniforme sociale regelingen naar een wereld met differentiatie



Zowel maatwerk als keuzevrijheid is een mogelijke route voor een meer op maat gesneden levensloopplanning. Bij keuzevrijheid kiest het huishouden, bij maatwerk stemt de uitvoerder de invulling van de regeling af op de vrager. Bij beide liggen mogelijkheden, maar ook risico's. Keuzevrijheid maakt het individu meer eigenaar van zijn planning, wat het vertrouwen in de regeling kan versterken. Het vergt echter meer inzicht en betrokkenheid, en de kans op fouten neemt toe. Financiële beslissingen voor de lange termijn zijn complex en vanuit de gedragseconomie is bekend dat mensen niet altijd de juiste keuzen maken. Maatwerk door de uitvoerder neemt de deelnemers zorgen uit handen, maar vereist goed inzicht in de wensen van de deelnemers. Maatwerk legt meer verantwoordelijkheid bij de uitvoerders; dat stelt hoge eisen aan de kennis van uitvoerders en aan het vertrouwen van deelnemers in de uitvoerder. Ook spelen er juridische kwesties rond zorgplicht en verantwoordelijkheid.

Figuur 2 geeft een mogelijke routekaart van de transitie van het huidige – uniforme – stelsel naar een stelsel waarin meer rekening wordt gehouden met heterogeniteit en waarin de invulling van de financiële levenscyclus beter wordt afgestemd op de individuele situatie (zie ook Netspar, 2016).

Welke gewicht uiteindelijk wordt gegeven aan maatwerk door de uitvoerder of aan keuzevrijheid voor het individu hangt af van de weging van de voor- en nadelen van beide routes. Deze afweging hangt mede af van politieke en ideologische voorkeuren. In een meer paternalistische omgeving zal maatwerk de boventoon voeren; in een meer libertaire wereld zal er meer nadruk liggen op individuele keuze.

Waar we in dit speelveld uitkomen zal per regeling en verzekering verschillen. Er zijn twee dimensies of afruilen van belang. De eerste is die van uniformiteit versus differentiatie. Meer differentiatie is niet altijd beter. Vaak verdient uniformiteit de voorkeur, zoals bij het basisonderwijs, de AOW en inkomensverzekeringen zoals de ww. Het voordeel van individueel maatwerk moet steeds worden afgewogen tegen het nadeel van complexiteit en uitvoeringskosten van gedifferentieerde regelingen. Differentiatie stelt meer eisen aan data en kunde om goede keuzen te kunnen maken. De toenemende digitalisering maakt wel dat maatwerk steeds meer tot de mogelijkheden hoort. En de kritische burger stelt ook hogere eisen aan de afstemming op zijn situatie en voorkeuren. Gemiddeld zal daarom de balans in de richting differentiatie verschuiven.

De tweede dimensie betreft de governance: wie voert de differentiatie uit? Gaat het om maatwerk door de aanbieder of om eigen keuze door het individu? Belangrijke factoren zijn hier de vraag wie over de beste informatie beschikt, de complexiteit van de keuze en kans op fouten, en ten slotte de afweging tussen keuzestress en het vertrouwen dat men stelt in de uitvoerder. En andere factor is de het risico van averechtse selectie. Een regeling kan onbetaalbaar worden als vooral 'slechte risico's' zich blijken te verzekeren. Dat kan een reden zijn om keuzevrijheid in te perken.

Gelukkig is de afweging tussen verplichting en keuze niet zwart-wit. Het gaat veeleer om een glijdende schaal van zwakkere naar sterkere sturing. Dankzij de inzichten uit de moderne gedragseconomie en psychologie weten wij dat het gedrag van mensen op vele manieren te sturen is. Tussen de extremen van volledige verplichting en absolute keuzevrijheid, bestaat een hele wereld van meer of mindere beïnvloeding van het individuele keuzegedrag (*nudging*). Dit is de wereld van de keuze-architectuur. Een lichte vorm van sturing is bijvoorbeeld het aanbieden van standaardopties (*defaults*). Dit is vergelijkbaar het 'anderen kochten ook dit product' van internetaanbieders. Onderzoek bij een Nederlandse verzekeraar leert dat meer dan negentig procent van de polishouders bij de keuze van de beleggingsmix de standaardoptie volgt die door de verzekeraar wordt aangeboden (Van den Bleeken e.a., 2016). Veel (buitenlands) onderzoek wijst in dezelfde richting. Een stap stringenter in sturing zijn systemen met *opting out*. Hierbij worden

bijvoorbeeld werknemers bij indiensttreding automatisch aangemeld voor een standaardregeling, maar wordt de mogelijkheid geboden om zich hieruit terug te trekken. In de praktijk volgt de grote meerderheid de aangeboden standaard.

Bij keuze-architectuur wordt in zekere zin gebruikgemaakt van de menselijke zwakte. Mensen vinden het maken van complexe keuzen vervelend ('keuzestress'), schuiven deze voor zich uit en kiezen liever passief – door niets te doen – dan actief. De gewenste mate van sturing hangt samen met de complexiteit van de beslissing, de ervaring van de deelnemer en het optreden van nadelige effecten voor het collectief (externe effecten). Zo is de keuze van de pensioendatum in Nederland praktisch geheel vrij (binnen ruime grenzen) en is er tegelijkertijd weinig discussie dat een zekere mate van verplichte pensioenopbouw voor de gemiddelde werknemer van belang is. Bij andere beslissingen, zoals het eenmalig opnemen van pensioenkapitaal of het uitruilen van pensioenopbouw tegen investeringen in woning (of aflossing van de studielening), ligt een middenweg tussen verplichting en vrije keuze voor de hand.

Sparen als alternatief voor verzekeren?

Uit het voorafgaande volgt dat voor grote risico's – vooral als deze zich aan het eind van het leven voordoen – verzekeren altijd optimaal is. Sparen voor de ouderenzorg is niet efficiënt. De kosten voor opname in een verpleeghuis kunnen al gauw oplopen tot 90.000 per jaar. Het treft echter maar een beperkte groep mensen. Als iedereen voor een paar jaar verpleegzorg zou moeten sparen, wordt er nodeloos geld verspild. Voor veel kleinere risico's kan sparen echter wel efficiënt zijn, vooral als verzekeren leidt tot ongewenste gedragsreacties. Zo zijn beperkte eigen risico's in de ziektekostenverzekering logisch om kosten te besparen. Hetzelfde geldt voor de hoogte en duur van de ww en de regelingen voor arbeidsongeschiktheid.

Meer eigen risico's voor de burger vereist wel dat men over enige financiële buffers beschikt en voldoende flexibel is om zo nodig het bestedingspatroon aan te passen. Een flexibeler pensioensysteem kan helpen om beter met deze risico's om te kunnen gaan, bijvoorbeeld door tijdelijk minder premie te betalen – een 'jokerjaar voor pensioenpremie' – of door direct kapitaal op te kunnen nemen. Flexibiliteit maakt het mogelijk om kleinere schokken financieel uit te smeren over de toekomst en daardoor de directe nadelige gevolgen voor individuele huishoudens te beperken. Dit geldt echter niet voor iedereen. Vooral lage inkomens beschikken vaak niet over financiële

buffers en ook bouwen ze geen noemenswaardig pensioenkapitaal op. Meer risico vertaalt zich voor deze groep dan ook vaak in grotere onzekerheid van hun consumptie. Om hieraan tegemoet te komen bestaan er ideeën om verplichte spaarelementen in bepaalde verzekeringen op te nemen. Bijvoorbeeld bij de ziektekostenverzekering door een extra premie te heffen die in een individueel 'spaarpotje' wordt gestopt dat kan dienen om jaarlijkse tegenvallers op te vangen. Idealiter zorgt een dergelijk stelsel voor betere spreiding van schokken, zonder de prikkel tot beperking van het beroep op de verzekering weg te nemen. Vergelijkbare plannen zijn er geweest rond de werkloosheidsregelingen door bijvoorbeeld de ww te bundelen met de transitievergoeding en het opleidingsbudget, zodat een individueel transitiebudget ontstaat. Langer gebruik van de ww gaat dan ten koste van het resterende individuele budget. Ook dit is een mengvorm van verzekeren en sparen. In de praktijk blijken deze ideeën vaak lastig vorm te geven, onder andere doordat de prikkel alleen werkt zolang het spaarpotje positief blijft. Omgekeerd kan juist een positief saldo mensen ertoe aanzetten om het potje te benutten door extra beroep te doen op de regeling. Deze en andere vormgevingsvragen hebben ertoe geleid dat deze mengvormen van sparen en verzekeren moeilijk van de grond komen. Bekender zijn systemen waarin 'goed gedrag' wordt beloond met bijvoorbeeld een lagere premie in volgende jaren, zoals bij de no-claimkorting voor autoverzekeringen. Iets vergelijkbaars bestaat in de werkgeverspremies voor arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Tot slot: vernieuwing van solidariteit

Differentiatie en keuzevrijheid passen bij de maatschappelijke ontwikkeling waarin de diversiteit en mondigheid van de burgers in Nederland toenemen. Differentiatie en keuzevrijheid in sociale regelingen worden door sommigen echter ook wel gezien als bedreiging van solidariteit. Nederland heeft een sterke traditie van sociale bescherming, waarbij solidariteit vaak wordt geïdentificeerd met uniformiteit. De veranderende samenleving vraagt echter om een nieuwe invulling van solidariteit, meer gericht op een passende uitkomst voor ieder individu. Solidariteit in de vorm van gelijke kansen in plaats van gelijke uitkomsten. Solidariteit ook in de zin dat mensen – in het bijzonder de 'zwakkeren' – worden geholpen bij de complexe keuzen van de levensloop en beschermd tegen hun eigen falen. Dat hoeft niet altijd door opgelegde verplichte regelingen. Dat kan ook door het verschaffen van informatie en advies of door het op de juiste wijze aanbieden van keuzen.

De moderne leer van het keuzegedrag van mensen laat zien dat met een goed ontworpen keuze-architectuur een nieuwe middenweg kan worden gevonden tussen 'oud paternalisme' en ongelimiteerde vrije keuze.

Een andere zorg is dat vrije keuze ten koste kan gaan van solidariteit. Dat kan gebeuren wanneer bijvoorbeeld de goede risico's zich gaan onttrekken aan de solidariteit die in collectieve verzekeringen besloten ligt. Dat kan een reden zijn de ruimte voor eigen keuze in te perken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de basisverzekering in de zorg; zonder verplichte deelname zou het voor gezonde mensen – die een lage verwachte schade hebben – aantrekkelijk kunnen zijn om zich te onttrekken aan de verzekering. Iets vergelijkbaars wordt wel gevreesd bij introductie van meer flexibiliteit en keuzemogelijkheden bij pensioenen. Zo zou de introductie van een eenmalige kapitaalopname rond de pensioenleeftijd tot ongewenste selectie-effecten kunnen leiden. Bijvoorbeeld doordat ouderen in goede tijden hun geld uit het fonds onttrekken en daarmee de solidariteit met jongeren doorbreken. Bij nadere beschouwing ligt dit echter subtieler en blijkt sterk mee te vallen. De voornaamste solidariteit in pensioenregelingen is die tussen mensen met een korte en lange levensverwachting: mensen met een hoge levensverwachting hebben langer profijt van het pensioen dan mensen die maar kort te leven hebben na hun pensioen. Mannen zijn op deze manier solidair met vrouwen, en laagopgeleiden met hoogopgeleiden. Omdat pensioenfondsen niet in pensioen mogen differentiëren naar levensverwachting, betaalt een laagopgeleide man circa zestien procent te veel voor zijn pensioen en een hoogopgeleide vrouw twaalf procent te weinig. (Uniformiteit gaat hier duidelijk niet samen met solidariteit). Toch zien we in de praktijk niet dat laagopgeleide mannen hun pensioen eerder willen opnemen dan hoogopgeleide vrouwen. Dat is ook goed te verklaren. Voor alle deelnemers weegt de meerwaarde van een goede pensioenregeling op tegen de verschillen in prijs. Zelfs bij calculerend gedrag hoeft daarom meer keuzevrijheid niet te leiden tot aantasting van de solidariteit.

De waarde van meer op maat gesneden regelingen neemt toe met de groeiende diversiteit in de samenleving en de steeds verdergaande privatisering van risico door de overheid. De verantwoordelijkheid voor de financiële planning over de levensloop verschuift naar de burger. De stijgende opleidingsgraad en de informatietechnologie ondersteunen de ontwikkeling in de richting van meer keuzevrijheid en maatwerk. Dit hoeft echter niet ten koste te gaan van solidariteit en de bestaande instituties, maar vereist wel een andere invulling. Het blijft belangrijk om mensen te helpen bij de complexe keuzen gedurende de levensloop, maar wel op

een moderne manier. Niet iedereen wil en kan die keuzen zelf maken; een goede keuze-architectuur is nodig en kan in de plaats komen van 'oud paternalisme'.

Literatuur

- Bleeken, S. van den, Ewijk, C. van, Hoet, C. & Mehlkopf, R. (2016). *Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer? Netspar Industry Paper*, te verschijnen. Tilburg: Netspar.
- European Commission (2015). *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. *European Economy*, 3. Luxemburg: Publication Office of the European Union.
- Ewijk, C. van & Mehlkopf, R. (2015). Kosten en baten van keuzevrijheid in pensioenen. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4703S), 55-60.
- Knoef, M., Been, J., Caminada, K. & Goudswaard, K. (2015). Veel variatie in de pensioenopbouw van Nederlandse huishoudens. *Netspar Brief 2*. Tilburg: Netspar.
- Netspar (2016). *De routekaart naar een meer integrale benadering van wonen, zorg en pensioen*. *Netspar Industry Paper*, 01-2016. Tilburg: Netspar.

Over de auteur

Casper van Ewijk is hoogleraar Macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam, bijzonder hoogleraar Kapitaalgedekte Pensioenen (Instituut Gak) aan Tilburg University en directeur van Netspar.

7. Sociale zekerheid ‘migratie-proof’¹

Monique Kremer

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH07

Samenvatting

Migratie en sociale zekerheid worden vaak gezien als onmogelijk koppel; migranten drukken op de schatkist en ze ondermijnen de solidariteit die nodig is voor sociale zekerheid. Daarom wordt vaak gezegd dat er een keus gemaakt moet worden: of een muur om het land of een muur om de verzorgingsstaat. Maar dat is niet nodig. Migratie heeft een ander, veel diverser gezicht gekregen. Veel migranten komen om te werken, komen vaker uit Europa en patronen van vestiging en terugkeer bestaan naast elkaar. Of arbeidsmigratie de overheidsfinanciën en de solidariteit ondermijnen, ligt aan het type migratie en het type sociale zekerheidsstelsel. Daarom is het wel nodig om aanpassingen te maken, zowel aan de kant van het migratiebeleid als aan de kant van de sociale zekerheid.

Keywords: arbeidsmigratie, arbeidsmobiliteit, solidariteit, verzorgingsstaat, sociale zekerheid, Europa

Migratie en sociale zekerheid, dat gaat lastig samen, is de communis opinio. Want migranten komen graag naar landen waar ze gebruik kunnen maken van sociale voorzieningen en uitkeringen. Daardoor zijn ze niet alleen een aanslag op de schatkist, ook verdwijnt de solidariteit die nodig is om de verzorgingsstaat te stutten als vreemden op het toneel verschijnen. Als het inderdaad waar is dat migratie en de sociale zekerheid een onmogelijk koppel is, hebben Europese landen een immens probleem. Ze hebben immers verhoudingsgewijs uitgebreide sociale zekerheid én met elkaar afgesproken dat de grenzen openstaan voor Europese burgers.

De Britse premier Cameron heeft daarom gezegd dat hij aan de ‘de noodrem’ wil trekken. Volgens hem heeft de Britse sociale zekerheid veel te lijden onder vooral Oost-Europese migratie. Hij claimt dat veertig procent van de Oost-Europeanen gebruikmaakt van de Britse sociale zekerheid,

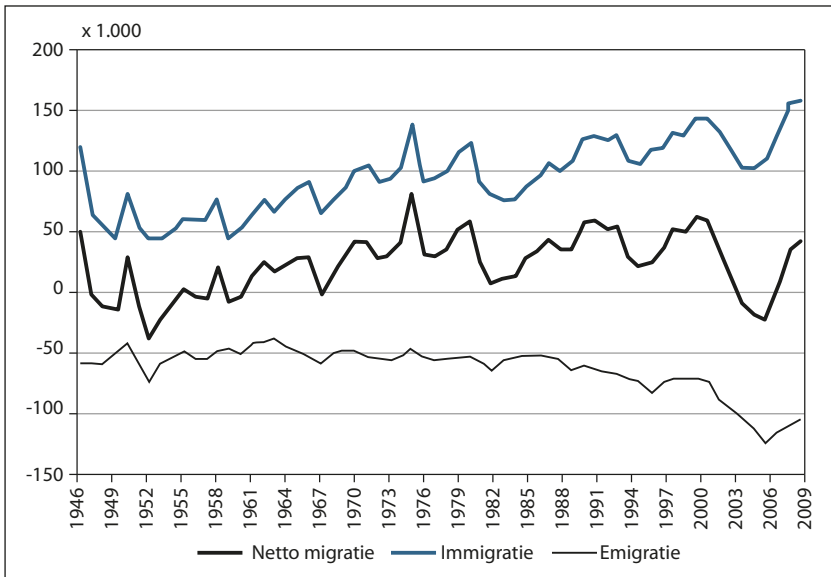
een cijfer dat overigens niet onderbouwd kan worden (Portes, 2016). In het Verenigd Koninkrijk gaat het debat vooral over zogenoemde *in-work benefits* en kinderbijslag. Ook in Nederland wordt de laatste tijd weer veel gesproken over hoe migratie de verzorgingsstaat ondermijnt, al zijn het in ons land vooral de vluchtelingen die het debat op scherp zetten. In de Belgische krant *De Tijd* zegt minister van Financiën Dijsselbloem: 'Europa heeft een goed uitgebouwde welvaartsstaat. Om die overeind te houden, moet je de buitengrenzen bewaken. Als we dat niet kunnen, komen er heel veel mensen om uitkeringen vragen. En ze blazen het systeem op. Dat is wat nu gebeurt in Nederland.'

Politici als Cameron en Dijsselbloem krijgen steun uit wetenschappelijke hoek, vooral van economen als Milton Friedman en George Borjas (1999a, b). Volgens Friedman is het 'vanzelfsprekend dat vrije migratie en een verzorgingsstaat niet met elkaar samengaan'.² Borjas heeft de term *welfare magnet* in het leven geroepen. Vooral voor lageropgeleiden hebben verzorgingsstaten een aanzuigende werking, zegt hij, met als resultaat het failliet van het systeem. Maar ook sociologen uiten kritiek. Solidariteit kent grenzen, schrijven Entzinger en Van der Meer (2004) en als mensen zich niet in elkaar herkennen valt het fundament van de sociale zekerheid uiteen. Twee opties lijken voor de hand te liggen: een muur bouwen om het land of een muur bouwen om de sociale zekerheid.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre er daadwerkelijk spanningen bestaan tussen arbeidsmigratie (de vluchtelingenproblematiek laten we hier buiten beschouwing) en sociale zekerheid en hoe kunnen die worden opgelost? Welke financiële en sociale spanningen zijn er, en welke aanpassingen zijn nodig, zowel in het arbeidsmigratiebeleid als in de sociale zekerheid? Het is niet nodig om een muur te zetten om het land of om de sociale zekerheid, maar beide moeten zich in de toekomst wel aanpassen, aanpassingen die niet alleen zijn bedoeld voor migranten maar voor iedereen. Om straks af te sluiten met een aantal voorstellen is het allereerst van belang om te kijken naar de nieuwe patronen van migratie.

De vele gezichten van migratie

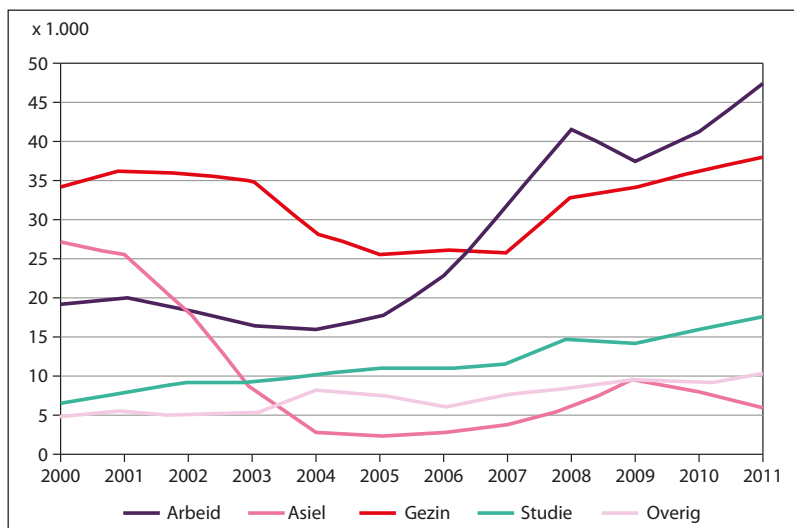
Nederland is altijd een immigratieland geweest, ook ten tijde van de uitbouw van de sociale zekerheid (*figuur 1*). Toch werd in de jaren van de naoorlogse ontwikkeling van de verzorgingsstaat nooit gesproken over de 'wrijvingen' tussen migratie en sociale zekerheid, ook niet tijdens de debatten over de bijstand en de AOW. Hoogstens ging het om Nederlanders

Figuur 1. Immigratie, emigratie en netto migratie, Nederland 1946-2009

Bron: Jennissen, 2011

die emigreerden (Van der Zwaard, 2004). Een migrant in de jaren vijftig riep blijkbaar vooral het beeld op van een Nederlander die zijn of haar geluk (overigens niet zelden tevergeefs) in Canada zocht, of hoogstens een naar Nederland geëmigreerde Indonesiër. Hoewel immigratie en emigratie van alle tijden is, zien we wel dat de patronen intensiveren. Immigranten en emigranten zullen deel blijven uitmaken van de Nederlandse bevolking.

Inmiddels is ruim één op de tien mensen in Nederland in het buitenland geboren (11,6 procent in 2013). Ook woont 6 procent van de Nederlanders in het buitenland. Dat is vergelijkbaar met landen als Duitsland (12,8) of het Verenigd Koninkrijk (12,3), en hoger dan in Denemarken (8,5 procent), maar niet zo hoog als in bijvoorbeeld Zweden (16 procent) of Australië (26,6 procent). Arbeidsmigratie is inmiddels het belangrijkste motief om naar Nederland te komen. Vanaf 1974 tot aan 2007 was gezinsmigratie verreweg het meest dominante motief en asielmigratie is tot 2002 de op een na belangrijkste vorm van migratie naar Nederland. Maar beide vormen zijn sterk afgenomen (*figuur 2*), hoewel asielmigratie sinds 2015 weer stijgende is. Sinds 2007 is arbeidsmigratie het belangrijkste motief om naar Nederland te verhuizen. Dat heeft vooral te maken met het feit

Figuur 2. Immigratie van niet-Nederlanders naar migratiemotief, 2000-2011

Bron: Jennisen & Nicolaas, 2014

dat vanaf toen veel Midden- en Oost-Europeanen naar Nederland zijn gekomen om te werken.

Het vrije verkeer van personen in de EU heeft er ook toe bijgedragen dat Europeanen inmiddels in Nederland de belangrijkste groep immigranten zijn. Hoewel van grote volksverhuizingen tussen Europese landen geen sprake is (slechts 2,5 procent woont in een ander Europees land (Eurostat, 2012a)), zijn het vooral Oost-Europeanen die het 'vrije verkeer' inhoud geven. Van de 1,5 miljoen Polen die zijn vertrokken gingen de meesten overigens naar het Verenigd Koninkrijk, waar in 2009 zo'n half miljoen Polen woonden (Black e.a., 2010), maar veel Polen kwamen ook naar Nederland. Schattingen in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geven aan dat in 2010 ongeveer 340.000 'nieuwe Europeanen' in Nederland woonden. Ongeveer 170.000 daarvan waren Polen, 69.000 Roemenen en 39.000 Bulgaren (Van der Heijden e.a., 2013). Aan de stijging van het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa is door de economische crisis sinds 2012 een eind gekomen, al zijn vooral Polen (en niet de Roemenen en Bulgaren) wel blijven komen (CBS, 2013b). Volgens de officiële statistieken wonen naast de Polen, die nu de belangrijkste groep migranten zijn geworden in Nederland, daarnaast bij elkaar zo'n 10.000 Britten, Duitsers, Fransen, Italianen en Belgen. Bovendien zijn er door de economische crisis zo'n 4000 migranten uit Spanje naar Nederland gekomen, iets meer dan dat er aan

pensionado's naar Spanje vertrokken vanuit Nederland (2500) (CBS, 2013a). Een migrant is in Nederland nu meestal een Europeaan.

Daarnaast zijn er ook nieuwe migranten uit Azië naar Nederland gekomen. Nederland heeft ook flink ingezet op het aantrekken van kennismigranten buiten de EU. In 2004 kwam het kabinet-Balkenende II met de kennismigrantenregeling, die was voorbereid door minister Verdonk (VVD) en met grote kamermeerderheid was aangenomen, vooral op instigatie van universiteiten en het bedrijfsleven. De enige eis: ze moeten meer verdienen dan marktconforme salarissen van ruim 50.000 euro (voor mensen boven de dertig jaar). De ontspannen criteria maken de kennismigrantenregeling de meest liberale van Europa, en wellicht van de wereld. Desondanks is het aantal kennismigranten relatief beperkt. Elk jaar komen er ruim 5000 kennismigranten (Jennissen & Nicolaas, 2014). Kennismigranten zijn over het algemeen relatief jonge, merendeels mannelijke werknemers die veelal werkzaam zijn in de ICT, de industrie en de zakelijke dienstverlening. Opvallend is dat de kennismigrantenregeling vooral gebruikt wordt door Indiërs, op grote afstand gevolgd door Amerikanen en Chinezen.

Ondanks deze hartelijke verwelkoming van 'slimme migratie', zoals dat in beleidsteksten wordt genoemd, zijn hogeropgeleide migranten in Nederland toch nog steeds in de minderheid. Het aandeel hogeropgeleide migranten in Nederland is slechts een vijfde (19 procent) van alle migranten, een percentage dat vele malen lager ligt dan in Ierland, Canada, Australië maar ook dan in Zweden en Denemarken. Op de hele Nederlandse beroepsbevolking is slechts 2,4 procent een hoogopgeleide migrant (BCG, 2012). Migranten in Nederland hebben zelfs een lager opleidingsniveau dan mensen die in Nederland zijn geboren. In landen als Canada en Australië hebben migranten juist een hoger opleidingspeil dan de autochtone bevolking (OECD, 2012). Met andere woorden, de klassieke migratielanden trekken beter opgeleiden aan, wij trekken mensen aan die lager opgeleid zijn dan wijzelf.

Ten slotte is ook de aard van migratie veranderd. Migratie staat niet meer standaard gelijk aan vestigingsmigratie. Hoewel in het verleden ook veel Spanjaarden en Italianen terugkeerden (ongeveer de helft van hen, Berkhout e.a., 2011), is dit ook het geval voor de nieuwe groepen Oost-Europeanen. Van alle in Nederland in 2000 geregistreerde arbeidsmigranten is in 2007 meer dan de helft (55 procent) niet meer in Nederland aanwezig, en dat geldt nog sterker voor 'westerse migranten': van hen is driekwart in 2007 vertrokken. Veel retourmigratie kan op het conto worden geschreven van de Polen (Jennissen & Nicolaas, 2014). Ook zien we nieuwe patronen van bindingen met het land van aankomst en het land van herkomst. Volgens

Engbersen e.a. (2011) kunnen binnen de nieuwe Europese migratie vanuit het oosten vier verschillende migratiepatronen worden onderscheiden, die alle andere bindingspatronen met het vestigingsland en land van herkomst laten zien: er is sprake van *'footloose' migratie*, *tijdelijke, circulaire migratie*, *vestigingsmigratie* en *binationale of transnationale migratie*. Door internet, mobiele telefonie, financiële snelwegen, lagere transpostkosten verandert ook migratie en de binding met het land van herkomst. Kortom: migratie is vaak geen enkele reis meer: verschillende patronen van binding en migratie bestaan naast elkaar – en ze kunnen veranderen door de tijd heen. Het standaardwerk *The Age of Migration* van Castles en Miller (2009) zou daarom eigenlijk *The Age of Labour Mobility* moeten heten.

Het standaardbeeld van de migrant is vaak dat van een gastarbeider: Achmed uit de Rif of Ali uit de Turkse hooggebergten. Ze zijn laaggeschoold, halen een kind of hun vrouw over naar Nederland, en blijven voorgoed. Nederland heeft een 'gastarbeidertrauma' opgelopen, waarbij veel wordt toegeschreven aan deze ervaring. Dit beeld van migratie is eenzijdig. We hebben nu ook de hogeropgeleide Sanjay, een alleenstaande jonge man, die uit India een paar jaar komt werken op de Zuidas, en Marek en Monica uit Polen, die vaak heen en weer reizen en niet weten of ze zich in Nederland zullen vestigen. Het was wellicht makkelijker voor de inrichting van de sociale zekerheid als alle migranten teruggingen of zich zouden vestigen. Deze nieuwe, diverse patronen van migratie maken het een nog grotere uitdaging om na te denken over de toekomst van de sociale zekerheid. Maar wat zet precies die toekomst op scherp?

Financiële spanningen tussen migratie en de verzorgingsstaat: fiscale last of lust?

Migratie wordt soms gezien als een fiscale last. Migranten drukken buitensporig op de schatkist, en komen zelfs naar landen om te genieten van een uitkering. Is dat inderdaad zo? De berekeningen die in Nederland ooit gedaan zijn, wijzen allemaal in dezelfde richting: alles bij elkaar opgeteld pakt immigratie nadelig uit voor de schatkist. Het Centraal Planbureau (CPB) berekende in 2003 dat als een nieuwe migrant naar Nederland komt, de schatkist tijdens zijn/haar leven aan zorg, onderwijs, pensioenen en sociale zekerheid ongeveer 43.000 euro betaald (Roodenburg e.a., 2003). Het Nyfer-rapport (2010) kwam op 40.000 tot 50.000 euro. Ook in andere Europese landen zijn migranten een kostenpost, zoals in Denemarken en Zweden, alleen geldt voor het laatste land dat dit pas vanaf de jaren negentig

het geval is, toen de zware industrie verdween (Gerdes & Wadensjö, 2012). In het Verenigd Koninkrijk verschijnen cijferstudies met zowel positieve als negatieve uitkomsten (MAC, 2012). In Australië pakt migratie voor de schatkist juist heel goed uit (Commonwealth of Australia, 2007). Wat ook naar voren komt is dat anders dan de publieke sector werkgevers wel vaak financieel voordeel hebben, met name op de korte termijn (WRR, 2001; Lucassen & Lucassen, 2011; Borjas 199b).

Deze berekeningen leiden aan bijziendheid. Alleen de kosten en baten die direct gekoppeld zijn aan de financiering van de sociale zekerheid worden meegerekend, vaak ontbreekt bijvoorbeeld de btw die migranten ook betalen. Bovendien wordt niet gekeken naar de bijdrage die migranten kunnen leveren aan innovatie en economische groei, wat evenzeer belangrijk is voor de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid. Er zijn aanwijzingen dat vooral diversiteit van hogergeschoolde migranten bijdraagt aan innovatie, zeker als ze zogenoemde *strategic important skills* hebben, dus kennis en vaardigheden die passen bij de economie (George e.a., 2012). Deens onderzoek wijst op een productiviteitsstijging door hogeropgeleide migranten, waarschijnlijk door kennis over buitenlandse markten (Malchow-Moller e.a., 2011). Saxenian (2006) laat ook een ander mechanisme zien, namelijk dat migratiepatronen ook samengaan met handelsrelaties en kennisuitwisseling. Taiwan en Bangalore ontwikkelen zich met behulp van Chinese en Indiase migranten in Silicon Valley. Kortom, er zijn ook aanwijzingen dat specifieke soorten migratie kunnen bijdragen aan economische groei – een zienswijze die nauwelijks wordt meegenomen in de 'accountants'-benadering van sociale zekerheid.

Dergelijke rekenkundige studies maken daarnaast vooral duidelijk wat de kosten zijn van het *type* migrant dat *in het verleden* naar een land kwam. De Nederlandse studies zijn gebaseerd op de generatie migranten uit Marokko en Turkije die in de jaren zestig en zeventig, maar ook erna naar Nederland kwamen. Dat was in zekere zin een atypische migratiegeneratie, waarbij de timing van deze migratie ook nogal wat te wensen overliet (Lucassen & Lucassen, 2011). Anders dan bijvoorbeeld in Australië, waren deze migranten in Nederland vooral ongeschoolde mannen die nog maar een korte periode in onze industrie konden werken voordat die voorgoed naar elders werd verplaatst. Geen goed recept voor een economisch geslaagde migratie. In de jaren tachtig was er vooral sprake van gezinsmigratie. Veelal lageropgeleide vrouwen kwamen zonder arbeidservaring naar Nederland; ze kwamen helemaal niet om te werken maar om te zorgen.

Uit de bovenstaande binnen- en buitenlandse studies komt naar voren dat arbeidsmigranten anders dan vluchtelingen of gezinsherenigers juist

niet op de schatkist drukken. Zolang migranten werken, draait de overheid geen verlies. De negatieve uitkomsten uit het eerder aangehaalde Deense onderzoek zijn te verklaren doordat daar vaak sprake is van asiel- en gezinsmigratie. Ook de kanteling vanaf de jaren negentig in de Zweedse cijfers wordt verklaard door een forse toestroom van vluchtelingen, met name uit Bosnië, die niet aan het werk kwamen. Hogeropgeleide arbeidsmigranten leveren volgens alle berekeningen bovendien juist een positieve bijdrage aan de staatskas: zij geven meer dan dat ze nemen, vaak dragen ze zelfs meer bij dan de autochtone bevolking (Roodenburg e.a., 2003; Nyfer, 2010; Gerdes & Wadensjö, 2012; MAC, 2012). Dat is ook de reden waarom in Australië de rekensommen wijzen op het economische succes van migratie, want daar worden vooral hogeropgeleide migranten toegelaten.

De kosten van migratie worden voor een groot deel bepaald door het verloop van de sociaal-economische integratie, de participatie op de arbeidsmarkt. Voor Nederland is dit een belangrijk punt van zorg. Statistieken van de OECD over twee generaties migranten laten zien dat landen in Europa, met name België, Oostenrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland, veel slechter in staat zijn migranten én hun kinderen op hetzelfde niveau te tillen als de autochtone bevolking, dan typische migratielanden zoals Australië of Canada. In die laatste landen is er bijvoorbeeld geen verschil tussen de PISA-scores (de door de OECD ontwikkelde indicatoren voor schoolprestaties) van migrantenkinderen en kinderen van 'autochtonen', in Europa wel. Ook de werkloosheid van migrantenkinderen is in Europese landen, inclusief Nederland, vele malen hoger dan die van autochtonen (OECD, 2012).

Een deel van de verklaring hiervoor is het lage opleidingsniveau van de ouders. De selectie van ongeschoolde gastarbeiders is voor de sociaal-economische integratie van hun kinderen een ongelukkige gebleken. Daarnaast is de (passieve) structuur van Europese verzorgingsstaten van belang geweest (Boeri, 2009). Ook is de vraag of Europese onderwijsstelsels wel voldoende toegerust zijn om migranten en hun kinderen te verheffen (Crul e.a., 2012). Als Europese verzorgingsstaten meer hadden geïnvesteerd in migranten, zouden ze misschien niet aan de debetkant van de financiële verzorgingsstaatrekening staan, schrijft Legrain (2008). Oftewel: de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid in tijden van migratie is ook afhankelijk van het functioneren van de sociale zekerheid zelf.

Van belang is vooral hoe het patroon verloopt van de recente arbeidsmigranten van binnen de EU. Uit studies blijkt dat er zelfs vier Europese landen zijn waar op dit moment migranten meer bijdragen dan de zittende bevolking: Oostenrijk, Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, landen met veel recente, jonge migranten (Boeri, 2009; Ruhs, 2012). Ook in

Nederland levert een tijdelijke migrant uit het 'nieuwe Europa' per persoon per jaar de schatkist 1800 euro op (Berkhout & Hof, 2012). Wat opvalt is dat Oost-Europese migranten juist weinig gebruikmaken van sociale zekerheid. In Nederland heeft eind 2014 2,1 procent van de Polen een bijstandsuitkering, dat is minder dan onder de 'autochtone' bevolking (CBS-StatLine). Dit zet ook vraagtekens bij een van de meest cruciale termen in het migratie-verzorgingsstaatdebat: uitkeringstourisme, *welfare magnet*, oftewel de 'aanzuigende werking van de verzorgingsstaat', zoals beschreven door de Amerikaanse econoom Borjas (1999a, b). Hoewel zowel in Amerika als in Europa veel onderzoek is gedaan naar zijn hypothese, zijn de resultaten zeer wisselend (zie voor overzicht Kremer, 2013). Na twee decennia onderzoek is de 'bijstandsmagneet' dus nog steeds een hypothese: zij kent nog weinig empirisch bewijs. Bovendien wordt vaak vergeten dat arbeidsmigranten in geen enkel Europees land zomaar bijstand kunnen aanvragen zonder ooit te hebben gewerkt: ze verliezen dan hun verblijfsvergunning.

Voor arbeidsmigranten is dus niet zozeer de aanwezigheid van een verzorgingsstaat cruciaal maar de aanwezigheid van werk. Lager- en middelbaar opgeleide migranten vertrekken vooral naar landen waar economische groei is: de meeste migranten solliciteren niet naar een uitkering maar naar werk (Jennissen, 2011; De Haas, 2010). Dat zien we ook in het recente Europese 'migratie-experiment'. Toen in 2004 slechts drie Europese landen de grenzen openstelden voor Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten ging het leeuwendeel van de Polen naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland; twee landen die net hadden aangekondigd dat migranten de eerste twaalf maanden geen aanspraak konden maken op een uitkering. Slechts één op de tien Polen ging naar Zweden, waar dergelijke beperkingen niet bestaan en de sociale zekerheid ook nog eens een stuk royaler is. Had Borjas gelijk, dan zouden ze naar Zweden zijn gegaan. Wat de 'magneetheorie' ook in twijfel trekt, is dat meer migranten naar het Verenigd Koninkrijk afreisden dan naar Ierland terwijl vergeleken met de Ierse sociale zekerheid de Engelse een stuk 'armoediger' is (Legrain, 2008; Corrigan, 2010).

Maar zoals gezegd hangen de kosten voor de schatkist af van de sociaal-economische integratie op de lange termijn. Hoewel de meeste Polen beter zijn opgeleid dan de ongeschoolde gastarbeiders van weleer, is hun arbeidsmarktpositie misschien nog wel kwetsbaarder. Veel nieuwe migranten, vooral de Polen, zijn aangesteld in tijdelijk werk, vaak via uitzendbureaus, in specifieke sectoren, met name in de land- en tuinbouw, de bouw en in fabrieken (Berkhout e.a., 2011). Hun werk is zeer kwetsbaar, constateerde de parlementaire commissie-Lura (TK, 2011-2012), uitbuiting ligt zelfs op de loer. Bovendien: het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan

in de toekomst makkelijk verplaatst worden naar het buitenland of gedaan worden door machines. En door de tijdelijkheid van het werk wordt nauwelijks geïnvesteerd in taal of andere ontwikkeling, niet door mensen zelf, niet door werkgevers en niet door de overheid. Werken in de kas als opstapje voor een carrière ligt niet voor de hand. Als er geen werk meer is, zullen veel Europeanen terugkeren naar het land van herkomst, maar niet allemaal. Sommigen mensen worden verliefd, settelen zich, of ze zien nog minder perspectief in het land van herkomst. Ook met de nieuwe Europese arbeidsmigratie blijft het onverstandig om je rijk te rekenen.

Solidariteit onder druk?

Migratie kan ook gevolgen hebben voor de solidariteit, of de lotsverbondenheid, die de basis vormt voor de verzorgingsstaat. Want wat gebeurt er als vreemden binnenkomen? Breekt dan het elastiek van de solidariteit? Het zijn vooral Amerikaanse onderzoekers die erop wijzen dat immigratie een gevaar is voor Europese verzorgingsstaten. In een veel geciteerde studie laten Alesina en Glaeser (2004) zien dat Amerika een kleinere verzorgingsstaat heeft dan Europese landen omdat de meerderheid van de bevolking gelooft dat herverdeling vooral ten goede komt aan raciale en etnische minderheden, die 'door eigen schuld arm zijn geworden'. Zij stellen dat mensen de verzorgingsstaat alleen steunen als de eigen etnische groep er beter van wordt. Als het gevoel ontstaat dat 'wij' vooral betalen voor 'hun' uitkeringen, leven we in de nadagen van de verzorgingsstaat, schrijft ook Freeman (1986).

Alle bestaande Europese en Nederlandse survey-onderzoeken laten echter zien dat er weinig empirische grond bestaat voor de stelling dat een toename van migranten en de daarmee gepaard gaande etnische diversiteit, *linea recta* leidt tot afnemende steun voor de verzorgingsstaat (zie voor overzicht Kremer 2013). Dat komt omdat de verzorgingsstaat zelf een buffer is tegen zijn afbraak. Mensen die opgegroeid zijn in de institutionele setting van de verzorgingsstaat zijn meer geneigd die te steunen. Solidair gedrag van mensen vormt de verzorgingsstaat, maar de verzorgingsstaat vormt op zijn beurt ook het solidair gedrag van mensen. Kortom: de verzorgingsstaat dwingt ook solidariteit af (Crepaz, 2008; Mau & Burckhardt, 2009; Koning, 2013).

De werking van de verzorgingsstaat is goed zichtbaar in een Europese vergelijking. Neem bijvoorbeeld Zweden. Voor deze genereuze verzorgingsstaat zijn migranten (in dit geval voornamelijk vluchtelingen) een aanzienlijke financiële last. Tegelijkertijd is de steun voor het sociale stelsel er het

hoogst in heel Europa. Hoe anders is het in Midden- en Oost-Europa, waar verzorgingsstaten zeer beperkt zijn. Als daar etnische verschillen toenemen, vermindert ook de steun voor de verzorgingsstaat. Mensen redeneren daar meer in termen van 'wij' versus 'zij' (Van Oorschot, 2006).

Is hiermee de kous af? Nee. Door de komst van vreemden wordt de sociale zekerheid als geheel niet ondergraven, maar vreemden mogen niet altijd op dezelfde basis meedoen, vinden sommige burgers. Dat wordt ook wel *welfare chauvinism* (verzorgingsstaatchauvinisme) genoemd: de verzorgingsstaat wordt juist gesteund, maar niet als die voor vreemdelingen is (Crepaz, 2008). In Nederland is de groep die migranten helemaal wil uitsluiten van sociale zekerheid niet zo groot, slechts 3 procent. Maar de overgrote meerderheid (82 procent) vindt wel dat er condities zijn verbonden aan de toegang tot sociale zekerheid. Migranten mogen er niet vanaf dag één na aankomst gebruik van maken (Reeskens & Van Oorschot, 2012). Vooral werken (of tenminste de verplichting daartoe) en het betalen van belasting wordt gezien als een belangrijke conditie. Arbeidsmigrant vinden dat zelf ook, bleek uit een focusgroepstudie: arbeidsplicht is cruciaal en mensen moeten eerst een bijdrage leveren alvorens gebruik te kunnen maken van de sociale zekerheid. 'Just living here is not enough, you must have contributed,' zei één van hen (Kremer, 2013; 2016).

Voor het ontstaan en de mate van verzorgingsstaatchauvinisme doen migratiepatronen er ook toe. Niet het aantal migranten dat in een land woont leidt tot een grotere wens van uitsluiting (Koning, 2013; Van der Waal e.a., 2013), maar wel het tempo waarin immigratie zich voltrekt (Hooghe e.a., 2009). Kenmerken van migranten spelen ook een rol: naarmate migranten hogeropgeleid en werkend zijn en dezelfde sociale attitudes hebben als autochtonen. Het verband tussen immigratie en de verzorgingsstaat is dus alleen negatief doordat Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder bevolkt worden door lageropgeleide migranten die meer kans hebben op werkloosheid. Met hen kan de autochtone bevolking zich blijkbaar moeilijker identificeren. Als migranten minder gebruikmaken van uitkeringen, meer zijn ingeburgerd en hoger zijn opgeleid, zoals in Australië of Canada, concludeert Burgoon (2011, 2014), hebben weinig mensen nog problemen met migranten in de verzorgingsstaat.

Het type verzorgingsstaat zelf, tot slot, doet er ook toe. Sommige regelingen en voorzieningen van de verzorgingsstaat zijn 'migratiegevoeliger' dan andere. Paul de Beer (2004) maakt een vruchtbaar onderscheid tussen eenzijdige en tweezijdige solidariteit. Bij tweezijdige solidariteit geldt veel sterker het 'voor wat hoort wat'-principe – de instrumentele benadering. Eigenbelang speelt hierin een belangrijke rol; de verwachting geldt dat je

er zelf ook aanspraak op kunt maken. Deze solidariteit is geïnstitutionaliseerd in vooral bismarckiaanse werknemersverzekeringen, zoals de ww of bedrijfsgerelateerde pensioenen. Eenzijdige solidariteit is meer gebaseerd op altruïsme of onbaatzuchtig handelen, oftewel morele overwegingen. De bijstand is bijvoorbeeld een voorziening waarbij veelal sprake is van eenzijdige solidariteit. De Beer geeft aan dat eenzijdige solidariteit, waarbij vooral sprake is van eenrichtingsverkeer, veel kwetsbaarder is dan tweezijdige solidariteit, want daarbij is sprake van geven én nemen. Martin Ruhs (2015) komt tot een zelfde conclusie: sociale zekerheid die meer op contributies is gebaseerd, is makkelijker te combineren met migratie.

Naar een modern migratiebeleid

Het ligt voor de hand om gegeven de financiële en sociale spanningen in Nederland te streven naar een mix van hoger- en lageropgeleide migranten, en niet, zoals nu, een onevenwichtige verdeling te hebben. Hoe? Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de Europese Unie en het vrije verkeer van werknemers binnen Europa is een van de centrale beleidsdoelen. Daardoor wordt het Nederlandse toelatingsbeleid van EU-burgers de facto bepaald door de situatie op de arbeidsmarkt. Met name lonen, cao's en het aandeel flexibele contracten beïnvloeden de migratiestromen die vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben plaatsgevonden. In Europa doen de lonen en arbeidsmarkt wetgeving dus dienst als douaneposten.

Een Europese vergelijking is hierbij illustratief. Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben in 2004 gelijktijdig de grenzen geopend voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Terwijl de Zweedse verzorgingsstaat open en genereus is en de lonen er hoger liggen, zijn – zoals eerder genoemd – relatief weinig Polen naar het noorden getrokken. Wel reisden ze af naar Ierland en het Verenigd Koninkrijk, waar de lonen lager liggen en de verzorgingsstaat voor hen gesloten is. Hoe kan dat? Een van de belangrijkste verklaringen: de vakbonden in Zweden beschermen en controleren de kwaliteit van het werk en zijn, anders dan in Nederland, actief op de werkvloer. Er zijn minder laagbetaalde banen en de flexibele banen die er zijn, kennen een betere bescherming. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk gebeurde, was het verlagen van de lonen en arbeidsvoorwaarden in Zweden onmogelijk (Ruhs, 2012).

De rol die de nationale overheid kan vervullen om migratie in goede banen te leiden is dus primair gericht op de arbeidsmarkt. De afspraken,

wetten en instituties van de arbeidsmarkt kunnen immigratie remmen en versnellen en mede vorm geven aan het type arbeidsmigrant – hoog- of laagopgeleid, tijdelijk of permanent – dat naar Nederland komt. Betere controle van werkgevers en uitzendbureaus, het verhogen van de (minimum) lonen of een rem zetten op de flexibilisering van arbeidscontracten kunnen de mate en vorm van arbeidsmigratie aan de onderkant beïnvloeden. Want zonder flexibele contracten geen flexmigranten.

De immigratie van lageropgeleiden binnen de EU is dus deels te sturen via het arbeidsmarktinstrumentarium. Hoe kunnen hogeropgeleiden aangetrokken worden? Een geheel nieuw immigratiebeleid is geheel niet raadzaam: wij hebben al een van de meest liberale stelsels van de wereld, en de landen met meer 'aanbodgestuurde' (punten)stelsels zoals Canada en Australië (en inmiddels ook Denemarken), gaan juist over op meer hybride stelsels, met aanbod- en vraaggestuurde elementen, omdat overkwalificatie en werkloosheid van migranten ook daar een probleem bleken te zijn (Lemaître, 2012). Als het migratiebeleid an sich niet het probleem is, hoe kunnen we dan toch meer hogeropgeleiden aantrekken die passen bij onze economische ontwikkeling? Wij kunnen de *best and brightest* allang niet meer kiezen, we moeten zorgen dat zij ons kiezen, zou het uitgangspunt van beleid moeten zijn, schrijft Papademetriou (2012). Hij schetst drie sets aan variabelen waarlangs de komst van hoogopgeleide migranten gestimuleerd kan worden. Het eerste pakket – het immigratieregime – speelt in zijn optiek maar een beperkte rol. Dat zien we ook in Nederland. Het tweede pakket bestaat uit een goede baan en loopbaan-kansen. Voor wetenschappers zijn academische reputaties belangrijk. Ook helpt een florerende economische en kennisinfrastructuur en de aanwezigheid van andere getalenteerde werknemers – talent trekt talent aan. Het op orde brengen van de nationale en soms regionale kennisinfrastructuur is dan ook essentieel. Het zorgt er bovendien voor dat kennismigranten daadwerkelijk een meerwaarde kunnen hebben. Een derde groep variabelen bestaat uit meer algemene voorwaarden, zoals een rechtvaardig en genereus sociaal model, een prettige en schone leefomgeving en een tolerante en veilige samenleving.

Ten aanzien van het laatste kan in Nederland nog veel gebeuren. Ten eerste ervaren veel migranten (ook de expats) geen warm welkomstbeleid. In Nederland is er bijvoorbeeld strenge wetgeving rond het staatsburgerschap dat pas verkregen kan worden na het met goed resultaat afleggen van een streng taal- en cultuurexamen. Bovendien is Nederland een van de weinige landen op de wereld waar dubbele nationaliteit in principe niet is toegestaan. Hogeropgeleide migranten – en werkgevers – wijzen er bovendien op dat het voortdurend benoemen van migranten als 'de ander', en de negatieve aandacht voor moslims en Polen met name door prominente politici, Nederland

ook minder aantrekkelijk maakt. 'Nu is er het Polenmeldpunt, straks zijn wij aan de beurt,' vertelt een Indiase kennismigrant (Kremer, 2013). Dat een intolerant (politiek) klimaat effect heeft, ondervond ook Duitsland. Toen een prominent politicus, die tegen de komst was van hoogopgeleide ICT'ers, sprak over 'Kinder statt Inder' voelden weinig Indiërs zich nog geroepen om naar Duitsland te komen (Doomernik e.a., 2009).

Ten slotte de verzorgingsstaat zelf, die een magneet zou zijn voor lageropgeleiden en door de hoge premies en belastingen hogeropgeleiden juist zou afschrikken. Dat hoeft niet zo te zijn. Na hun initiële risicovolle onderneming wensen ook veel migranten, zeker als ze al veel geïnvesteerd hebben, zekerheid over hun nieuwe bestaan. Vooral Europese hogeropgeleide migranten, gewend aan hun verzorgingsstaat thuis en gebukt gaand onder angstvisioenen over globalisering en de financiële crisis, wonen graag in een land met een verzorgingsstaat die daadwerkelijk zekerheid en 'gemoedsrust' biedt, vertellen ze (Kremer, 2013). Voor hen is een deugdelijk, betrouwbaar stelsel van sociale zekerheid een pre, en zeker als ze hun zelfopgebouwde (pensioen) rechten mee kunnen nemen naar hun volgende bestemming (Kremer, 2016).

Stel dat het arbeidsmarktbeleid, kennisbeleid en verzorgingsstaatsbeleid onderdeel gaan uitmaken van het migratiebeleid. Dan nog zal het altijd lastig blijven om de migranten aan te trekken die precies passen in een arbeidsmarkt die in beweging is, zeker in een tijd waarin mondiale ontwikkelingen snel en in elkaar ingrijpend op elkaar volgen. En we weten ook niet precies welk migratiegedrag mensen zullen vertonen. Verschillende migratie- en bindingspatronen bestaan naast elkaar: er is sprake van vestigingsmigratie én van circulaire migratie. Vaak weten migranten zelf niet precies hoe hun leven zal verlopen en wat de eindbestemming is. De schrijver Max Frisch schreef ooit over de gastarbeiders: 'Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.'

Omdat de 'ideale immigrant' dus ook een 'irreële immigrant' is, blijft het van belang om naast een betere selectie van arbeidsmigranten naar de inrichting van de sociale zekerheid te kijken. Hoe kan het verzekeren van inkomen, in het bijzonder bij ouderdom en werkloosheid, zo worden vormgegeven dat het past bij recente en toekomstige vormen van arbeidsmigratie waarbij het onmogelijk is om in blauwdrukken te denken?

Veranderingen in de verzorgingsstaat: vier voorstellen voor een migratiebestendige sociale zekerheid

Hoe wordt de Nederlandse sociale zekerheid meer 'migratieproof'? Dat wil zeggen: beter opgewassen tegen de financiële en sociale spanningen die

Figuur 3. Vier voorstellen voor migratiebestendige sociale zekerheid

Functie van verzekeren	Type burgerschap	Type verzorgingsstaat	Type migrant: opleidingsniveau	Type migrant: bindingspatroon
Investeren	Actief	Investeringsstaat	Laagopgeleid	Vestiging <i>Vestigingsmigratie</i>
Personaliseren	Verdiend	Contributiestaat	Hoogopgeleid	Vestiging en tijdelijk <i>Binationale migratie</i>
Detacheren	Gedetacheerd	Contractstaat	Hoogopgeleid	Tijdelijk <i>Circulaire migratie</i>
Europeaniseren	Europees	Europese verzorgingsunie	Hoog- en laagopgeleid	Tijdelijk en vestiging

kunnen ontstaan door arbeidsmigratie? In deze laatste paragraaf wordt voorgesteld om de verzekeringsfunctie van de verzorgingsstaat meer in te vullen als investeren, individualiseren, detacheren en europeaniseren. Daar horen ook andere invullingen van burgerschap en de rol van de overheid bij. Tussen deze voorstellen hoeft niet gekozen te worden, ze zijn tegelijkertijd nodig, omdat migratie een diverser gezicht heeft gekregen. De vier voorstellen komen vooral voort uit de bestaande ideeën, praktijken en problemen in Nederland en elders: het zijn geen tekentafelconstructies. Bij ieder voorstel wordt aangegeven voor welk 'type migrant' het bedoeld is, welke spanningen het precies oplost, en wat een praktische uitwerking ervan kan zijn. Een belangrijk uitgangspunt is dat de veranderingen niet alleen gelden voor arbeidsmigranten maar voor iedereen. Niet alleen om onnodige concurrentie te voorkomen tussen arbeidsmigranten en (lager- en middelbaar opgeleide) autochtonen, maar ook omdat iedereen in theorie een migrant zou kunnen zijn of worden.

Investeren in werkzekerheid: de verzorgingsstaat als investeringsstaat

In de eerste plaats is het raadzaam om verzekeren meer vorm te geven als *investeren in werkzekerheid*. Dat betekent dat van iedereen, inclusief migranten, verwacht wordt dat ze werken. Het burgerschap dat hierbij past is dat van actief burgerschap, de verzorgingsstaat die van een investeringsstaat. Investeren in werkzekerheid past vooral bij een specifiek soort migrant, de vestigingsmigrant met een lage of middelbare opleiding – zoals Marek en Monica uit Polen. Tegelijkertijd is het – logischerwijs – van belang om meer te investeren in iedereen op de arbeidsmarkt die werkloos zou kunnen raken.

Investeren slaat maar liefst vier vliegen in één klap. Als migranten werken, verdampen financiële spanningen. De financiële pijler van de verzorgingsstaat valt of staat immers bij de sociaal-economische integratie van migranten op de lange termijn. Ook neemt de druk op de solidariteit af: als de ‘vreemden’ werken – net als ‘wij’ –, schaadt etnische diversiteit de solidariteit niet. Zowel autochtonen als de ondervraagde migranten hechten bovendien aan wederkerigheid in de vorm van een sterke arbeidsplicht. Werk is daarnaast de wens van veel, met name lagergeschoolde arbeidsmigranten. In een focusgroepstudie (Kremer 2013, 2016) benadrukten zij dat voor hen een goede verzorgingsstaat vooral goed en fatsoenlijk werk biedt. ‘We willen werk,’ zeiden ze, ‘geen sociale zekerheid.’

In Nederland is het actief arbeidsmarktbeleid de laatste jaren flink verschaald (Bannink e.a., 2012). Bovendien heeft Nederland nauwelijks een traditie in het investeren in migranten. De evaluatiestudie van de commissie-Blok (TK, 2003-2004) benadrukte dat het integratiebeleid in Nederland te weinig is gericht op arbeidsdeelname. Het inburgeringbeleid heeft zich dat niet aangetrokken en is vooral gericht op de culturele dimensie van burgerschap: het overnemen van ‘onze’ normen en waarden. Inburgering is in Nederland bovendien geheel voor eigen rekening. In Nederland zijn de integratiebudgetten zeer schamel. Zelfs in liberale landen zoals Canada en Australië is Engelse les voor rekening van het collectief. De Canadese overheid trekt veel financiële middelen uit de kast om de sociaal-economische integratie te bevorderen. En in Denemarken, dat in zijn restrictieve benadering van migranten een inspiratiebron was voor Nederland en omgekeerd, is altijd veel geïnvesteerd in taalonderwijs en activering (Collett, 2012). Natuurlijk, bij het hier voorgestelde ‘actief burgerschap’ mag verwacht worden dat mensen zelf investeren in hun leven. Maar het betekent dat de overheid net zo goed plichten heeft.

Hoe kan worden geïnvesteerd in werkzekerheid? Investeren in werkzekerheid betekent in de eerste plaats voorkomen dat burgers onvoldoende menselijk kapitaal hebben om deel te kunnen nemen aan de arbeidsmarkt. Onderwijs is daarbij cruciaal. Veel van de nieuwe Europese migranten zijn beter geschoold dan de vroegere gastarbeiders, maar spreken vaak niet de taal en kennen de weg op de arbeidsmarkt nauwelijks. En dat terwijl die vaardigheden, zeker in een dienstverlenende economie, juist cruciaal zijn voor het vinden en behouden van werk. Daarnaast is onderwijs in brede zin dat ook. Samen met België scoort Nederland, zoals gezegd, het slechtst in Europa als gekeken wordt naar de schoolprestaties (en arbeidsmarkttuitkomsten) van de kinderen van migranten. Twee aspecten van ons onderwijsbestel spelen ons parten: de segregatie in het onderwijs, die al in

de luiers begint, en de vroege selectie waardoor veel migrantenkinderen in een laag schooltype terechtkomen dat ook weinig begeleiding kent. Turkse migrantenkinderen in Zweden verlaten minder vaak de school omdat al vanaf de babytijd in hen wordt geïnvesteerd door goede kinderopvang (Crul e.a., 2012).

Voorkomen is beter dan genezen. Toch blijft actief arbeidsmarktbeleid aan de orde als mensen eenmaal werkloos zijn. Actief arbeidsmarktbeleid is niet altijd succesvol gebleken en na twee decennia van activering wordt nog steeds betwist of het werkt. Maar van Zweden – en deels ook van Nederland – weten we dat actief arbeidsmarktbeleid vaak beter werkt voor (laagopgeleide) migranten (en andere meer kwetsbare groepen) (Heinisen e.a., 2011). Met weinig contacten op de arbeidsmarkt en onvoldoende kennis over de eisen van de arbeidsmarkt hebben zij baat bij een helpende hand. Sommige vormen van activering zetten meer zoden aan de dijk dan andere. Activering die het meest lijkt op 'normaal werk' boekt de meeste successen. Intensieve begeleiding (met veel contact) werkt ook, net als activering waarbij mensen tegelijkertijd werken en scholing volgen: simpelweg onderwijs aanbieden aan werklozen geeft veel minder garantie op werk. In Scandinavië werken ook loonsubsidies goed, al wordt het instrument ook daar (nog) weinig gebruikt (Forslund & Krueger, 2010). Daarnaast is het niet alleen nodig te investeren in mensen maar ook in banen. Veel migranten, ook de jonge nieuwe Europeanen, zitten vast in een flexibele baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt, vaak in dienst van een uitzendbureau. Investeren in werkzekerheid betekent daarom ook aandacht voor de kwaliteit en zekerheid van werk. Dat zoveel migranten werken via uitzendbureaus en op tijdelijke contracten kan ertoe bijdragen dat niemand zich voor hen verantwoordelijk voelt. Aangezien vooral werkgevers baat hebben bij arbeidsmigratie, mogen zij (naast migranten zelf en de overheid) best meer investeren in migranten.

Personaliseren van sociale zekerheid: van verzorgingsstaat naar contributiestaat

Een tweede noodzakelijke aanpassing aan de verzorgingsstaat is het personaliseren van de sociale zekerheid. Dat betekent dat sociale rechten meer gebaseerd moeten worden op de individuele bijdragen die mensen leveren aan de verzorgingsstaat. Sociale zekerheid, kortom, moet 'verdiend' worden. Het burgerschapsconcept dat hierbij past is dat van verdiend burgerschap, de verzorgingsstaat die van een contributiestaat. In een contributiestaat bestaat een meer rechtstreeks verband tussen wat men inbrengt en wat men ontvangt: de balans wordt meer verschoven van eenzijdige (of verticale)

solidariteit naar tweezijdige (of horizontale) solidariteit. Pas na een periode van het betalen van premies en belastingen kunnen mensen sociale zekerheid ontvangen. Zo ontstaat er een burgerschapsladder, in de woorden van Engelen (2004), waarop men kan stijgen.

Dat heeft voordelen voor migranten: zelfopgebouwde rechten staan steviger – ze kunnen anders dan privileges of gunsten niet makkelijk worden ‘afgenomen’, en als individuele rechten meer op rekening staan van het individu, kunnen ze ook makkelijker worden meegenomen naar een volgende bestemming. Die voordelen gelden ook voor de zes procent van de Nederlanders die elders woont. Personaliseren kan ook de solidariteit in de sociale zekerheid ‘redden’. Als er te veel sprake is van eenrichtingsverkeer bestaat immers het gevaar dat er helemaal geen solidariteit meer bestaat, ook niet onder (arbeids)migranten die evenzeer meebetalen aan de sociale zekerheid. Het sluit het beste aan bij de hogeropgeleide, vaak hypermobiele arbeidsmigrant – zoals Sunil en Sanjay uit India – die graag hun zelfgespaarde sociale zekerheid, met name hun pensioen, meenemen naar het land van herkomst of naar een volgende bestemming. Het past ook goed bij migranten die komen uit landen waar stelsels in belangrijke mate al geïndividualiseerd zijn – Singapore, Latijns-Amerika, maar ook, op een hele andere manier, Zweden – zodat portabiliteit makkelijk te regelen is.

Hoe kan zo’n contributiestaat eruitzien? Twee praktische uitwerkingen zijn denkbaar: persoonlijke spaarrekeningen en individuele werknemersverzekeringen. Voor de werkloosheid betekent een dergelijk personaliseren het in ere herstellen van de werknemersverzekeringen. Dit betekent dat rechtsomkeert wordt gemaakt op de weg die de Nederlandse sociale zekerheid de laatste decennia heeft bewandeld. Die weg wordt immers gekenmerkt door strengere toelatingscriteria en het beperken van de duur van werknemersverzekeringen, waardoor de bijstand een steeds belangrijkere voorziening is geworden voor werklozen in het algemeen, en vooral voor veel voormalige gastarbeiders en hun kinderen in het bijzonder (CBS, 2012). Het pensioenstelsel zou ook ‘omgekeerd’ kunnen worden: de eerste pijler is dan het werkgerelateerde pensioen (door werkgever en werknemers betaald), dat altijd meegenomen kan worden naar elders. De tweede pijler bestaat dan bijvoorbeeld uit een door de overheid betaald supplement, bijvoorbeeld naar rato van het gespaarde inkomen of alleen voor degenen die onvoldoende in staat zijn gebleken hun eigen pensioen bij elkaar te sparen. Dit betekent ook dat het systeem verandert van *defined benefits* naar *defined contributions*. Dit voorstel heeft raakvlakken met dat van Australië maar ook met dat van Zweden, dat wellicht een van de meest verregaande pensioenwijzigingen kende in Europa.

Het kan ook radicaler, door het invoeren van zogeheten individuele rekeningen (zoals *individual unemployment accounts – IUA's*). Werknemers of werkgevers, of allebei, storten een bepaald percentage van het loon op een, door de overheid beheerde, rekening. Wordt iemand werkloos, dan kan het 'spaargeld' worden gebruikt voor verschillende doelen, zoals financiële compensatie, training of subsidie voor werkgevers om zo weer aan de slag te komen. Zo wordt verzekeren meteen gekoppeld aan het investeren in mensen (Snower e.a., 2009). Heeft iemand de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, dan wordt het resterende geld uitgekeerd. Dergelijke socialezekerheidssystemen zijn vooral populair in Latijns-Amerika: Argentinië, Brazilië, Panama, Ecuador en Chili hebben allemaal dergelijke spaarsystemen (Ferrer & Riddell, 2009). Maar ook Singapore kent een dergelijk systeem, dat vooral wordt gebruikt voor pensioenen. Dichter bij huis is vooral Frankrijk het stelsel aan het moderniseren via de *Compte personnel d'activité*. Nu is het mogelijk om scholingsgelden op te bouwen, het idee is dat later ook andere socialezekerheidsaanspraken kunnen worden toegevoegd.

Van belang is wel dat de principes van 'verdiend burgerschap' en de 'contributiestaat' niet al te rekenkundig moeten worden opgevat en niet te sterk leunen op de lengte van het arbeidsverleden. Voor migranten in Nederland geldt dat het heel lang duurt – voor de AOW vijftig jaar, een volledige drie jaar durende ww tweeëndertig jaar – voordat sociale rechten worden toegekend, wat vooral nadelig is als ze uit landen komen waar ze geen socialezekerheidsrechten hebben opgebouwd. Zo blijven ze, ook na tientallen jaren van vestiging, nog steeds 'migrant'. Veel geïnterviewde arbeidsmigranten geven daarom aan dat er wel een keer een eind moet komen aan de burgerschapsladder (Kremer 2013, 2016). Want een 'eeuwige migrant' wil niemand zijn.

Ten slotte is het van belang rekening te houden met de keerzijde van personaliseren. Individuele spaarrekeningen kunnen ook de verschillen tussen mensen vergroten. Als die te aanzienlijk worden, en als het 'achterblijven' van mensen wordt gezien als 'hun eigen schuld', wordt met individuele spaarrekeningen het paard van Troje de sociale zekerheid binnengehaald. Maar: als er onvoldoende rekening wordt gehouden met de gewenste principes van wederkerigheid, graaft de verzorgingsstaat ook zijn eigen graf. Daarom is het in de eerste plaats van belang 'solidariteitskenmerken' in te voeren, oftewel het 'bijstorten' van geld, contributies of punten (hoe je het ook noemt) vanuit solidariteitsprincipes. In sommige voorstellen van IUA's wordt ervan uitgegaan dat bij een negatief saldo de overheid bijstort of geld leent (Snower e.a., 2009). Dat gebeurt al in het Chileense systeem. Dat geldt ook voor Frankrijk, waar er gesproken wordt over 'solidariteitspunten'. Daar

wordt gezegd dat het goed is dat de discussie over solidariteit opnieuw leven wordt ingeblazen omdat opnieuw besloten moet worden wanneer en voor wie solidariteit moet worden getoond. Ten tweede moeten contributies ruimhartig zijn en eventueel ook opgebouwd kunnen worden door andere activiteiten, zoals zorg voor kinderen of mantelzorg.

Het zoeken is dus naar een nieuwe solidariteitsbalans. In Zweden lijkt dat aardig gelukt. Hoewel contributies de boventoon voeren in zowel het pensioenstelsel als het werkloosheidsbeleid vallen veel burgers binnen dit systeem, ook veel arbeidsmigranten. Dat betekent dat de contributie-eisen die gesteld worden niet te streng zijn. Dankzij het 'inclusieve karakter' van de sociale zekerheid wordt het onderscheid tussen 'wij' en 'zij' veel minder snel gemaakt.

Detachering van sociale zekerheid

Detachering van sociale zekerheid houdt in dat migranten, ook als ze in een ander land werken, verzekerd blijven in het land van herkomst. Dat betekent dat er een scheiding plaatsvindt tussen het recht op arbeid en het recht op sociale zekerheid. Dit leidt tot een spiksplinternieuw concept van burgerschap, namelijk 'gedetacheerd burgerschap', waarbij sociale rechten te gelde kunnen worden gemaakt in het land van herkomst. Daarbij past een verzorgingsstaat die vooral goed is in het afsluiten, naleven en opvolgen van contracten met landen van herkomst – de verzorgingsstaat als contractstaat. Detachering van sociale zekerheid is bedoeld voor de zeer tijdelijke migrant, oftewel de circulaire migrant. Deze aanpassing in de sociale zekerheid wordt steeds belangrijker omdat steeds meer migranten in hun land van herkomst ook toegang hebben tot sociale zekerheid, niet alleen in Europa maar ook in Latijns-Amerika en Azië (Haggard & Kaufman, 2008). Detachering is niet alleen geschikt voor tijdelijke migranten, maar garandeert die tijdelijkheid in zekere zin ook. Om daadwerkelijk hun recht op sociale zekerheid te verzilveren, mochten ze werkloos raken, moeten zij immers wel terug naar het land van herkomst.

Detachering van sociale zekerheid is geen theoretisch construct, maar bestaat al geruime tijd in EU-verband en werd in 2009 gebruikt door meer dan 80.000 migranten in Nederland en bijna 10.000 Nederlandse werknemers in Europa (OECD, 2011b). De detacheringrichtlijn geeft de mogelijkheid voor tijdelijke werknemers (korter dan twee jaar) om socialezekerheidspremies in het land van herkomst af te dragen. Dat de detacheringsconstructie een opmars beleeft, is ook te zien aan de recentere socialezekerheidsverdragen met landen buiten de Europese Unie. Het laatste verdrag met India geeft

expliciet de mogelijkheid voor 'gedetacheerd burgerschap'. Werknemers in Nederland kunnen premies storten in het Central Provident Fund, de Indiase oudedagsvoorziening. Nu nog is detachering van sociale zekerheid alleen voorbehouden aan migranten die in dienst zijn bij een bedrijf uit het land van herkomst. In de toekomst zou dat veel breder getrokken moeten worden en mogelijk moeten worden voor alle migranten die tijdelijk (korter dan twee jaar) in Nederland komen werken.

De constructies die nu gelden hebben echter een keerzijde. De Europese invulling van detachering houdt in dat de hoogte van de socialezekerheidspremies bepaald wordt door het land van herkomst. Voor een in Nederland aangestelde Pool worden dus 'Poolse premies' betaald. Met als gevolg: concurrentie op basis van premies en belastingen. Want in Polen of in Portugal hoeft minder afgedragen te worden dan in Nederland. Een manier om de concurrentie op socialezekerheidspremies tegen te gaan is werkgevers het bedrag af laten dragen dat gangbaar is in het werkland en niet in het land van herkomst. De premies kunnen worden belegd in een fonds in Nederland waar investeringen – onderwijs, training, bemiddeling op de arbeidsmarkt – voor migranten uit betaald kunnen worden. Op die manier dragen werkgevers indirect bij aan het investeren in werkzekerheid. Er is nog een tweede reden voor zo'n fonds. Veel migranten weten vaak niet of hun verhuizing wel tijdelijk is. Want wat veel migranten kenmerkt, is dat hun toekomst openligt. Mochten de gedetacheerde migranten na twee jaar toch wensen te blijven en hun sociale zekerheid in Nederland willen opbouwen, dan kunnen de te weinig betaalde premies vanuit dit fonds worden aangevuld.

Europeanisering van sociale zekerheid

De kring van verzekerden kan ten slotte verbreed worden naar alle EU-onderdanen. Dat houdt in dat sociale zekerheid geen nationale aangelegenheid meer is maar een Europese. Een 'Europese verzorgingsstaat' biedt 'Europees burgerschap'. Sociale zekerheid die gegarandeerd wordt door de Europese Unie is een uitkomst voor alle Europese migranten – nu al de belangrijkste vorm van migratie in veel Europese landen, waaronder Nederland. Voor hen zal het verhuizen naar een ander Europees land dan geen enkele gevolgen meer hebben voor hun sociale rechten.

De Europese coördinatierichtlijnen die al een halve eeuw bestaan, garanderen al een aantal socialezekerheidsrechten over de grenzen van de natiestaat heen. Toch is ook hier geen sprake van een echt Europees stelsel. Europese coördinatie komt neer op ingewikkelde en kostbare bilaterale

afspraken en verrekeningen, die in de praktijk niet soepel van de grond komen. Er zijn bijvoorbeeld 50.000 nationale instituten met elkaar verbonden in het EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information). En een aantal zeer belangrijke socialezekerheidsregelingen zijn helemaal niet opgenomen in de coördinatierichtlijn, zoals het 'tweedepijlerpensioen', het pensioen dat bij elkaar gespaard wordt door werkgevers en werknemers. Voor veel Europese migranten is dat een van hun belangrijkste inkomsten bij pensionering. Daarnaast is bijstand – net als alle algemene voorzieningen zoals de WMO en de Wajong – uitgesloten van coördinatie. Daardoor dreigt voor Europese burgers die werkloos worden, weinig (sociale) zekerheid, omdat ze ook in het land van herkomst niet altijd rechten hebben opgebouwd.

Europeanisering van sociale zekerheid kan meer of minder ingrijpende vormen aannemen. Ten eerste is er een minimale variant die voortbouwt op het bestaande idee van coördinatie van nationale staten waarbij solidariteit nog steeds nationaal vorm krijgt, maar waarbij uitbreiding plaatsvindt naar andere vormen van risicodekking. Tweedepijlerpensioenen bijvoorbeeld. Die coördinatie is echter niet makkelijk van de grond te krijgen omdat opgebouwd kapitaal veel te waardevol is voor nationale staten, zeker voor Nederland. Bovendien zijn er veel verschillen in de financiering, opbouw en uitkering van rechten. Voordat Europese coördinatie van pensioenen mogelijk kan worden, moeten de nationale stelsels dus eerst meer op elkaar gaan lijken (Fenge & Von Weiszäcker, 2008). Ook coördinatie van bijstand zou onderdeel moeten worden van 'europeanisering van sociale zekerheid'. Daar valt nog een wereld te winnen, bijvoorbeeld door terugkeer beter te regelen en te coördineren van Europese migranten die geen toekomst meer hebben in het land van aankomst, door in te zetten op het verrekenen van bijstand tussen landen onderling, zoals dat ook met de WW gebeurt, of door een Europees sociaal fonds op te zetten, speciaal voor Europese mobiele burgers die werkloos raken en geen beroep (meer) kunnen doen op werkloosheidsverzekeringen. Dergelijke maatregelen bieden een passende omgang met de problemen van werkloosheid die kunnen ontstaan als Europese burgers migreren.

Dit zijn voorstellen die bijdragen aan een Europees burgerschap 'light'. Een supranationale Europese staat is een maximale variant van de europeanisering van sociale zekerheid. Dat zou betekenen dat burgers (een deel van de) premies en/of belastingen afdragen aan een supranationaal Europees instituut in Brussel of elders. Dit veronderstelt naast de harmonisatie van premies en belastingen ook harmonisatie van lonen, omdat anders de nationale afdrachten zeer verschillend zijn. Dan moet te veel 'verticale' of 'eenzijdige' solidariteit opgebracht worden door burgers in welvarende

landen. Want een supranationale Europese sociale zekerheid betekent een verregaande verruiming van de 'kring van verzekerden', dus een uitbreiding van de leden, waarbij solidariteit over de grenzen van de natiestaat heen getild moet worden (Ferrera, 2005).

Een meer afgezwakte vorm is ook denkbaar waarbij alleen voor mobiele Europese burgers transnationale 'kassen' worden opgezet. Op het terrein van pensioenen kunnen individuele natiestaten al pan-Europese pensioenfondsen opzetten – Luxemburg en Ierland zijn daar het meest mee bezig. Het zou kunnen inhouden dat mobiele burgers een '*virtual pension-home*' kunnen kiezen, maar wel een die verankerd is in een van de natiestaten en ingekaderd is door Europese regelgeving. Voor mobiele onderzoekers zijn plannen om een Institution for Occupational Retirement Provisions op te zetten. Op het moment dat onderzoekers verhuizen, kunnen ze dan deelnemen aan een pan-Europees fonds (Berghman & Schoukens, 2011).

De vraag is echter of Europese burgers ook inhoud willen geven aan Europees burgerschap. Het vertrouwen in Europese instituties is onder Europese burgers en Nederlanders niet groot. De laatste jaren is de Europese Unie, op zijn zachtst gezegd, niet het toonbeeld van onderlinge solidariteit, een gezamenlijke Europese identiteit en een slagvaardige betrouwbare institutie. Als Europese burgers van meet af aan een (kleine) belasting hadden betaald aan de Europese Unie in ruil voor sociale rechten, had de Europese identiteit en onderlinge solidariteit dan wel vorm gekregen? Natievorming is immers in veel Europese landen, waaronder Duitsland, Zweden en Nederland, versterkt door het ontstaan van nationale verzorgingsstaten.

Conclusie: migratie vraagt om variatie in sociale zekerheid

Migratie en sociale zekerheid wordt vaak gezien als een onmogelijk koppel. Daarom wordt vaak gezegd dat er een keus gemaakt moet worden: of een muur om het land of om de verzorgingsstaat. Dat is niet nodig. Hoewel migratie op allerlei manieren druk kan uitoefenen op de sociale zekerheid, is dit geen wet van Meden en Perzen. Migranten blazen het systeem niet op, zoals sommige politici zeggen. De financiële en sociale spanningen die ontstaan, kunnen best het hoofd worden geboden. Maar dat vergt wel ander beleid: het in betere banen leiden van migratiestromen en aanpassingen aan de sociale zekerheid.

Te beginnen met het migratiebeleid. Voor migratiebeleid betekent het dat meer ingezet kan worden op hogergeschoolde migranten in plaats van de vooral lager- en middelbaar geschoolden die nu naar Nederland komen

(OECD, 2016). Daarbij gaat het niet om het aantrekken van hogergeschoolden per se, maar degenen die een bijdrage kunnen leveren aan onze economie, bijvoorbeeld omdat ze kennis hebben van andere markten of strategische vaardigheden en kennis bezitten. Ons kennismigratiebeleid is al zeer liberaal. De vraag is daarom vooral: hoe kunnen we deze migranten voor Nederland laten kiezen? Inzetten op een warmer welkomstbeleid, betere gezondheidszorgvoorzieningen en betere (portabele) sociale zekerheid kunnen uitkomst bieden. Lagergeschoolde migratie zouden meer ontmoedigd kunnen worden. Doordat we binnen de EU geen grenzen meer hebben, functioneert onze nationale arbeidsmarkt wetgeving en regulering als douaneposten. Met name de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt trekt migratie aan.

Ook de sociale zekerheid behoeft aanpassingen. Sociale zekerheid dient niet alleen te worden uitgebreid maar ook veelvormiger te worden, niet alleen voor migranten, maar voor iedereen. Daarom wordt voorgesteld om vier variaties in te voeren, die deels kunnen of zelfs moeten overlappen. Het *personaliseren* van zekerheid, waarbij sociale zekerheid aan het individu wordt gekoppeld door middel van verzekeringen of rekeningen die portabel zijn, kan niet zonder nadruk op het *investeren* in migranten, vooral als ze zich willen vestigen in Nederland. Personaliseren van sociale zekerheid draagt immers het gevaar in zich dat het vooral goed uitpakt voor kansrijke arbeidsmigranten. Investeren zorgt ervoor dat mensen meer werkzekerheid zullen krijgen. Als ingezet wordt op *europeaniseren* van sociale zekerheid, de derde variant, kan dat ook via persoonlijke Europese verzekeringen of rekeningen én het investeren in migranten. *Detacheren* van sociale zekerheid, ten slotte, bedoeld voor tijdelijke migranten, zal bij een Europese sociale zekerheid niet meer nodig zijn, tenminste niet voor Europese arbeidsmigranten. Europeanen die heen en weer bewegen tussen landen zijn immers al 'gedekt'. De vier varianten van sociale zekerheid zijn dus deels versterkend, deels uitsluitend.

Migratie is 'here to stay'. Nederland is een immigratieland, en dat zal zo blijven. Nederland is ook een emigratieland, er wonen ook Nederlanders in het buitenland, soms tijdelijk, soms voor de rest van hun leven. Daarnaast hebben we een vergelijkenderwijs uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. Het bouwen van muren om het land óf om de sociale zekerheid is een onnodige en radicale keuze. Maar het bewaren van de 'vreedzame coëxistentie' vergt wel aanpassingen, zowel aan de kant van het migratiebeleid als aan de kant van de sociale zekerheid.

Noten

1. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op Kremer (2013).
2. Friedman zegt dit tijdens zijn lezing *What is America* (1978), te zien op www.youtube.com.

Literatuur

- Alesina, A. & Glaeser, E. (2004). *Fighting Poverty in the EU and Europe*. Oxford: Oxford U.P.
- Bannink, D., Bosselaar, H., Veer, J. van der Kamp, Trommel, W. (2014). De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein. *Beleid en Maatschappij* 41(1), 65-73.
- Beer, P. de & Koster, F. (2007). *Voor elkaar of uit elkaar? Individualisering, globalisering en solidariteit*. Amsterdam: Aksant.
- Berghman, J. & Schoukens, P. (red.) (2011). *The social security of moving researchers*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Berkhout, E., Heyma, A. & Werff, S. van der (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie. Verdringingseffecten 1999-2008*. Amsterdam: SEO.
- Berkhout, E. & Hof, B. (2012). *De economische bijdrage van tijdelijke migranten*. Amsterdam: SEO.
- Black, R., Engbersen, G., Okólski, M. & Pantîru, C. (red.) (2010). *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam: AUP.
- Boeri, T. (2009). *Immigration to the Land of Redistribution*. Discussion Paper No. 4273. Bonn: IZA.
- Borjas, G. (1999a). Immigration and welfare magnets. *Journal of Labor Economics*, 17, 607-637.
- Borjas, G. (1999b) *Heaven's Door: Immigration policy and the American economy*. Princeton: Princeton U.P.
- BCG (2012). *NL 2030. Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*. Amsterdam: Boston Consultancy Group.
- Burgoon, B., Koster, F. & Egmond, M. van (2012). Support for Redistribution and the Paradox of Immigration. *Journal of European Social Policy*, 22(3), 288-304.
- Burgoon, B. (2014). Immigration, integration and support for redistribution in Europe. *World Politics*, 66(3), 365-405.
- Castles, S. & Miller, M. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Londen: Macmillan.

- CBS (2012). *Jaarrapport integratie*. Den Haag: CBS.
- CBS (2013a). *Migrantenmonitor*. Den Haag: CBS.
- CBS (2013b). *Bevolkingsgroei in 2012 ingezakt*. Persbericht. PB 13-007.
- Crepaz, M. (2008). *Trust beyond Borders. Immigration, the Welfare State and Identity in Modern Societies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Collett, E. (2011). *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Washington: Migration Policy Institute / Transatlantic Council on Migration.
- Corrigan, O. (2010). Migrants, welfare systems and social citizenship in Ireland and Britain: users or abusers? *Journal of Social Policy*, 39(3), 415-437.
- Commonwealth of Australia (2007). *The Intergenerational Report 2007*. Canberra: Department of the Treasury.
- Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: AUP.
- Doomernik, J., Koslowski, R. & Tränhardt, D. (2009). *The Battle for the Brains*. Brussels Forum Paper Series. Washington: The German Marshall Fund of the United States.
- Engbersen, G., Iliès, M., Leerkes, A., Snel, E. & Meij, R. van der. (2011). *Arbeidsmigratie in vier landen. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Engelen, E. (2004). Hoe openheid en bescherming te combineren? Pleidooi voor een 'burgerschapstrap'. *Migrantenstudies*, 20(91), 2-21.
- Entzinger, H. & Meer, J. van der (red.) (2004). *Grenzeloze solidariteit*. Amsterdam: De Balie.
- Eurostat (2012a). *Population and social conditions*, nr. 31.
- Fenge, R. & Weiszäcker, J. von (2008). *Public Pensions and Intra-EU Mobility: An unfinished agenda*. Brussel: Bruegel Working paper 2008/2.
- Ferrer, A.M. & Riddell, W. (2009). *Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America. Overview and Assessment*. SP Discussion Paper No. 0910. Washington: The World Bank.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare. European Integration and the new Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford U.P.
- Forslund, A. & A. Krueger (2010). Do Active Labor Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s? In: Freeman, R., Swedenborg, B. & Topel, R. (red.), *Reforming the Welfare State. Recovery and Beyond in Sweden*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freeman, G. (1986). Migration and the political economy of the welfare state. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485(1), 51-63.

- Gerdes, C. & Wadensjö, E. (2012). Is immigration challenging the economic sustainability of the Nordic welfare model? In: Kvist, J. e.a., *Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy.
- George, A., Lalani, M., Mason, G., Rolfe, H. & Bondibeni, C. (2012). *Skilled immigration and strategically important skills in the UK economy*. Londen: NIESR.
- Haas, H. de (2010). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1587-1617.
- Haggard, S. & Kaufman, R.R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton en Oxford: Oxford U.P.
- Heinisen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011). *The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark*. Discussion paper No. 5632. Bonn: IZA.
- Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M. & Gils, G. van (2013). *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven. Rapportage schattingen 2009 en 2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hooghe, M., Reeskens, T., Stolle, D. & Trappers, A. (2009). Ethnic diversity and generalized trust in Europe in a cross-national multilevel study. *Comparative Political Studies*, 42(92), 198-223.
- Jennissen, R. (red.) (2011a). *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Jennissen, R.P.W. & H. Nicolaas (red.) (2014). *De Nederlandse migratiekaart 2013*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Koning, E.A. (2013). *Selective Solidarity: The Politics of Immigrants' Social Rights in Western Welfare States*. PhD-thesis. Queens' University, Canada.
- Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Kremer, M. (2016). Earned citizenship. Migrants' view on the welfare state. *Journal of social Policy*, te verschijnen.
- Legrain, P. (2008). *Is free migration compatible with a European-style welfare state?* Stockholm: The Globalisation Council.
- Lemaître, G. (2012). Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving. In: Holtslag, J., Kremer, M. & Schrijvers E. (red.), *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR.
- Lucassen, L. & Lucassen, J. (2011). *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

- Malchow-Møller, N., Munch, J. & Skasen, J. (2011). *Do foreign experts increase productivity of domestic firms?* IZA discussion paper nr. 6001, Oktober. Bonn: IZA.
- Mau, S. & Burckhardt, C. (2009). Migration and welfare state solidarity in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 213-229.
- MAC (2012). *Analysis of the impacts of migration*. Londen: Migration Advisory Committee.
- Nyfer (2010). *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen*. Rapport in opdracht van de kamerfractie van de PVV. Utrecht: Nyfer.
- OECD (2012b). *Settling In. OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. Parijs: OECD.
- OECD (2016). *Recruiting immigrant workers. The Netherlands*. Parijs: OECD
- Oorschot, W. van (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42.
- Papademetriou, D. (2012). Internationale migratie, Europa en nabuurschap: trends, beleidskeuzesbestuurlijke uitdagingen en een blik op de toekomst. In Holtslag, J., Kremer, M. & Schrijvers, E. (red.), *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR.
- Portes, J. (2016). Migrants & benefits: DWP give us some answers. Blogpost www.niesr.org, 10 maart 2016.
- Reeskens, T. & Oorschot, W. van (2012). Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism. *International Journal of Comparative Sociology*, 53(2), 120-139.
- Roodenburg, H., Euwals, R. & Rele, H. ter (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: CPB.
- Ruhs, M. (2012). EU Enlargement and Labour Migration: The UK Experience. In: Zelano, K. (red.), *Labour Migration. What's in it for us?* Stockholm: European Liberal Forum.
- Ruhs, M. (2015) *Is unrestricted immigration compatible with inclusive welfare states? The (un)sustainability of EU exceptionalism*. WP-15-125. Oxford: University of Oxford.
- Saxenian, A. (2006). *The New Argonauts. Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Snower, J., Brown, A. & Merkl, C. (2009). Globalization and the welfare state: A review of Hans-Werner Sinn's Can Germany Be Saved? *Journal of Economic Literature*, 47(1), 136-158.
- TK (2003-2004). *Bruggen bouwen. Eindrapport. Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. nr. 28689, nr. 8.

- TK (2011-2012). *Arbeidsmigratie in goede banen. Eindrapport. Tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie. Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*, 32 680, 4.
- Waal, J. van der, Koster, W. de & Oorschot, W. van (2013). Three worlds of welfare chauvinism? *Journal of comparative policy analysis*, 15(2), 1-18.
- WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwaard, W. van der (2014). *Welfare chauvinism. A critical history of the universal Dutch welfare state*. Universiteit Utrecht, masterscriptie.

Over de auteur

Monique Kremer is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam en senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

8. Nieuwe spelers en andere zekerheden

Boards en valleys in de regio als nieuwe platforms naast de sectorale arbeidsverhoudingen

Jan Peter van den Toren

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH08

Samenvatting

Vanouds gaven sociale partners hun doelen rond arbeidsmarkt en inkomenszekerheid vorm via afspraken binnen sectoren. Hun rol bij de werknemersverzekeringen is echter verdwenen en het sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg verliest aan betekenis. Er komt in de regio echter een nieuwe werkelijkheid op van boards en valleys, waar overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven afspraken maken met het oog op innovatie, verdienvermogen en werkgelegenheid. Het aantal platforms groeit en hun agenda dijt uit. Zij stimuleren de innovatiekracht van de regio met projecten en investeringen. Geholpen door regelingen als Techniekpact, Sectorplannen en Regionaal Investeringsfonds krijgen deze boards ook een human capital agenda. Daarmee zijn ze een nieuwe speler geworden op het domein van werkzekerheid en sociale zekerheid. Ze bieden ook nieuwe kansen voor werkgeversorganisaties en vakbonden.

Keywords: Sector, innovatie, board, valley, regio, arbeidsmarkt, werkzekerheid, vakbond, werkgeversorganisatie

De groeiende mondialisering leidt ertoe dat bedrijven elkaar steeds meer opzoeken in de regio en daar afspraken maken met kennisinstellingen en overheden. Zichtbare uitingen daarvan zijn de boards, valleys en clusters. Zij hebben steeds vaker ook een agenda op het terrein van de arbeidsmarkt en zijn daarmee relevant voor de sociale zekerheid. Bedrijven willen investeren in de instroom in die beroepen die bijdragen aan hun concurrentiestrategie, de overheden in de boards (en de vakbonden – als ze al aan 'board' zijn) vragen ook aandacht voor de werkloze beroepsbevolking

in de regio. Hoe worden deze belangen verzoend? En hoe verhouden deze nieuwe platforms zich tot de klassieke, sectorale inrichting van ons stelsel van arbeidsverhoudingen? Daarover gaat dit essay.¹

De sociale zekerheid in dit land staat van oorsprong in het teken van inkomenszekerheid als personen onvrijwillig hun baan zijn kwijtgeraakt. Het stelsel bestaat uit rechten en plichten die voor iedereen van toepassing zijn en voor iedereen gelijk zijn. Beleid, regelgeving en uitvoering zijn dan ook in handen van de landelijke overheid en haar uitvoeringsorganen. Steeds meer wordt sociale zekerheid verbonden met arbeidsmarktbeleid: bij het UWV krijg je bijvoorbeeld advies via welke banen je als werkzoekende zo snel mogelijk weer terug kunt keren naar een betaalde baan.

Naast deze landelijke instrumenten is de afgelopen drie decennia voortdurend gewerkt aan een regionale aanpak van het arbeidsmarktbeleid. De ambitie was om een aanpak te ontwikkelen die in alle regio's uitgerold zou kunnen worden. Na de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening en de regionaal platforms arbeidsmarkt (RPA's, vanaf 2001) wordt nu gewerkt aan de inrichting van regionale Werkbedrijven die een rol krijgen bij de uitvoering van de Participatiewet voor mensen met een arbeidsbeperking. De focus van RPA en Werkbedrijf is het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt en het terugdringen van werkloosheid. Het model van het RPA en het Werkbedrijf vloeit voort uit landelijke regelgeving – wat niet wegneemt dat de intensiteit waarmee sociale partners en gemeenten hun werk oppakken verschilt per regio.

Tot in de jaren tachtig speelden sociale partners een grote rol in de sociale zekerheid, en dat verliep langs de lijnen van sectoren. De rol van sectoren is echter vervangen door een – nog bescheiden – rol van de regio. De rol van sociale partners in de regio is de afgelopen twintig jaar eerst afgenomen, maar neemt langzaam weer toe. De gemeenten daarentegen zijn een groeiende rol gaan spelen. Bovendien organiseerden bedrijven en kennisinstellingen zich op regionaal niveau. Hoe verloopt dit proces waarin sociale zekerheid steeds meer in verbinding is geraakt met het arbeidsmarktbeleid?

Land van sectoren

Nederland is vanouds georganiseerd in *sectoren*. In de loop van de vorige eeuw is een bijna dekkend stelsel van sectoren ontstaan, ondersteund door het instrument van de collectieve arbeidsovereenkomst (1927) en de algemeen verbindend verklaring daarvan (1937).² Per sector werden brancheorganisaties opgericht en cao's afgesloten: textielabrikanten bij

textielfabrikanten, schilders bij schilders enzovoorts. Nederlanders werden zo meesters in het regisseren van de arbeidsmarkt, vanaf 1945 en 1950 aangevuld met landelijke coördinatie binnen de Stichting van de Arbeid en de SER. Zo konden decentrale onderhandelaars aansluiten bij de omstandigheden in hun sector maar door de aanwezigheid van deze organen tegelijkertijd hun inzet afstemmen op die in andere sectoren. In zijn comparatieve onderzoek duidt Franz Traxler (1995) dit aan als 'georganiseerde decentralisatie'. In de jaren negentig kwam de internationale erkenning van dit model als 'Dutch miracle' en werd ook wetenschappelijk verklaard waarom coördinatie paradoxaal genoeg juist bijdraagt aan efficiënte prijsvorming op de arbeidsmarkt (Visser & Hemerijck, 1995; Teulings & Hartog, 1998). Nederland kon zijn werkgelegenheid behouden en laten groeien door een concurrerend arbeidsvoorwaardenbeleid, waar andere landen versneld afscheid namen van oude bedrijfstakken en in nieuwe sectoren stapten. Dat gebeurde soms door middel van welbewust industriebeleid (zoals in Finland, zie Daveri & Silva, 2004), soms door liberalisering (die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk de industrie versneld saneerde maar ook de opkomst van de financiële sector mogelijk maakte).³

Tot 1983 had Nederland nog een industriebeleid, waarin zelfs een rol voor sociale partners was weggelegd. De naoorlogse Nederlandse regeringen hadden tussen 1945 en 1970 een beleid gevoerd gericht op georganiseerde versterking van de Nederlandse industrie met een rol voor paritaire product- en bedrijfschappen. In 1980 leek het industriebeleid zelfs weer een nieuwe impuls te krijgen met het fameuze *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* van de WRR. Dit werd in 1981 gevolgd door het rapport van de commissie-Wagner en in 1982 bracht ook de SER nog advies uit over dit onderwerp. Aan het begin van de jaren tachtig kwam dit industriebeleid echter abrupt tot stilstand door het RSV-debacle en de daaropvolgende parlementaire enquête. Het werk van de commissie-Wagner zou wel leiden tot het Akkoord van Wassenaar in 1982. De Nederlandse sectoren kozen daarmee voor een concurrentiestrategie gericht op loonmatiging en – vanaf 1996 – arbeidsflexibiliteit. Dit pakte zo succesvol uit dat het thema van industriebeleid naar de achtergrond verschoof.

In de Nederlandse strategie stonden de prijs en flexibiliteit van arbeid centraal. Vanaf de jaren zeventig zijn sectoren ook schoorvoetend gaan werken aan de kwalificaties van werkenden. Na de oprichting van het eerste O&O-fonds in 1971 (in de installatiebranche) zijn er nu zo'n honderd fondsen in evenzovele sectoren. De focus ligt daarin bij de opleiding van jonge mensen en de bijscholing van werknemers van en voor de eigen sector.

Innovatie op de agenda: andere sectoren

Terwijl de wereld van sociale partners in Nederland rond de eeuwwisseling nog meedeinde op de internationale erkenning van het 'poldermodel' (zoals het in 1996 plotseling werd genoemd), werd het bij enkele Nederlandse bedrijven en beleidsmakers duidelijk dat Nederland de boot dreigde te missen als het ging om innovatie en concurrentiekracht. Nederland zakt van 2000 naar 2002 van de derde naar de dertiende plaats op de World Competitiveness Index van het World Economic Forum.

Het succes op de arbeidsmarkt had verhuld dat innovatie en industriebeleid waren verwaarloosd. In de jaren tachtig en negentig was het beleid erop gericht om meer publieke R&D te stimuleren. Die mogelijkheid bleek echter slecht benut te worden door het bedrijfsleven. Dat werd na 2000 de innovatieparadox genoemd, en het aanpakken daarvan bleek een paradigmawisseling te vergen op twee terreinen: van *backing losers* naar *backing winners* en een overlegrol voor de wetenschappers.

Het polderoverleg was er altijd op gericht geweest om door loonmatiging ook de meest kwetsbare bedrijvigheid zo lang mogelijk in Nederland te behouden.⁴ In 2003 zette de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid de sleutelgebiedenaanpak op de agenda: Nederland moet juist zijn sterkste sectoren verder versterken.

Ook bij de wetenschap werd er getornd aan vanzelfsprekendheden. Wetenschappers werden steeds meer uitgedaagd om de terreinen van hun onderzoek te bepalen samen met het bedrijfsleven. In steeds meer sectoren werden regieorganen ingericht waar bedrijven en wetenschappers gezamenlijk een programma gingen uitzetten. Bewust of onbewust koos de overheid ook hier voor het vertrouwde mechanisme van overleg: als onderzoekers en bedrijven het samen eens zijn over een onderzoeksprogramma, dan is dat voor de overheid voldoende reden om te vertrouwen in de kwaliteit ervan. Door het thema innovatie werden bedrijven en wetenschappers aan één tafel gebracht. Maar die hadden op dat moment nog nauwelijks gezamenlijke ervaring met overleg door vertegenwoordigers. Ze moesten hun eigen routines gaan ontdekken en hadden niet de ervaring waar sociale partners op konden bogen.

De aandacht voor innovatie leidde zelfs tot kritiek op de rol die klassieke sectoren spelen. Innovatie leidt tot dynamiek bij bedrijven en als de arbeidsmarkt onvoldoende flexibel is, zullen werknemers niet snel genoeg terecht komen bij de meest productieve bedrijven en zullen bedrijven onvoldoende experimenteren met risicovolle technologieën. Dit geluid wordt breed bediscussieerd in het academische debat sinds Peter Hall en

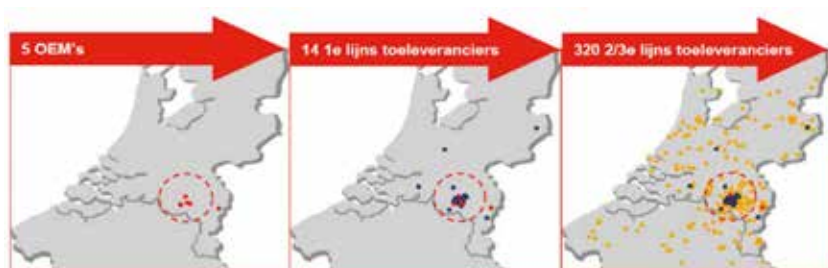
David Soskice in hun bekende studie *Varieties of Capitalism* (2001) hadden aangegeven dat Rijnlandse economieën minder goed zijn in radicale innovaties maar juist wel goed zijn in incrementele innovaties en de diffusie ervan. Brancheorganisaties kunnen, zeggen zij, een rol spelen in diffusie, maar zetten ook standaarden die het voor radicale innovaties lastig maken.⁵ Uitdaggers als Route Mobiel, Thuisapotheek, Buurtzorg, Oxxio en Uber kunnen daarover meepraten.

Vanuit Den Haag werd het innovatiebeleid zo vooral vormgegeven via de lijn van sectoren – niet via de sectoren van sociale partners maar langs de lijn van nieuw afgebakende sectoren. Deze topsectoren moesten hun eigen achterbannen realiseren, wat met wisselend succes gepaard ging. Sommige topsectoren konden gebruikmaken van de kanalen van bestaande brancheorganisaties als VNCI (chemie) en FME (metaal), anderen moesten zelf een achterban opbouwen. Dat leidde tot de nodige verschillen – recent onderzoek toont ook aan dat de aanwezigheid van bestaande netwerken veel van de performance van een innovatiesysteem bepaalt (Musiolik e.a., 2012).

De oude wereld van de sectorale arbeidsverhoudingen werd rond 2010 zo ingehaald door de nieuwe wereld van de topsectoren, met een uitdagende agenda, ook op terreinen van de oude wereld zoals human capital. Oude structuren voldeden minder: bij het reeds lang bestaande overleg met de Stichting van de Arbeid waarin zowel de bewindslieden van SZW als EZ aan tafel zitten, is de koppeling tussen de domeinen van innovatie en arbeidsmarkt nooit tot stand gekomen. Dat is, in ieder geval formeel, wel gelukt in het Techniepact (2013). Daar zitten de bewindslieden van EZ, SZW en OCW gezamenlijk aan tafel met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, onderwijs en regio. Zo kwam er op het terrein van innovatie na topsectoren al snel een nieuwe speler op: de regio.

Internationale volatiliteit – regionale diversiteit

Veel bedrijven voelen zich niet alleen onderdeel van een sector, ze zijn ook onderdeel van een regio. In de gevarieerde economische werkelijkheid van de regio proberen ze samen te werken met toeleveranciers, afnemers en kennisinstellingen. Het grote onafhankelijke concern – het bedrijf dat zelf controle heeft over alle productieprocessen, werknemers en hun opleidingen – bestaat niet meer. Bedrijven realiseren zich dat ze niet alle competenties in eigen huis kunnen organiseren (Langlois, 2003). Nieuwe producten en diensten volgen elkaar sneller op. Weinig concerns nemen meer de tijd

Figuur 1. Vijf OEM's in Brainport en hun toeleveranciers

Bron: Brainport 2020, Top Economy, Smart Society

voor lange, risicovolle productontwikkelingstrajecten. Grote concerns zijn goed in grote, efficiënte productie en kostbare marketingcampagnes, maar moeten voor innovaties een beroep doen op kleine bedrijven. Dat leidt ertoe dat bedrijven steeds bewuster selecteren wat zij in Nederland doen, wat zij uitbesteden en door welke bedrijven ze omgeven willen worden.

Onderzoek van Brainport laat zien dat een groot deel van de eindproductie van OEM's⁶ als ASML wordt voorbereid door toeleveranciers in de regio of verder verspreid over het land (*figuur 1*) of daarbuiten. Het is goed om stil te staan bij dit onderscheid in afstand. Nabijheid is van belang, maar ook zonder fysieke concentratie hebben bedrijven belang bij goede toeleveranciers en hebben beide belang bij goed opgeleide mensen – al zijn er grote verschillen tussen regio's: niet elke regio heeft dezelfde constellatie als Brainport.

De Nederlandse industrie is onderdeel van een wereldmarkt en dat leidt tot voortdurende aanpassingen. Nederlandse topsectoren zijn bezig om de positie van Nederlandse bedrijven daarin te versterken. De effecten van al deze verschuivingen in meerdere sectoren komt tot uiting in de regio en het daar functionerende ecosysteem. Sommige regio's hebben een ecosysteem dat de industriële dynamiek waarmee ze te maken krijgen kan opvangen. Andere regio's kunnen met hun ecosysteem vergelijkbare dynamiek niet opvangen. Nogal eens missen de bedrijven in de regio het zicht op de onderliggende dynamiek, waardoor het lastig is daarop in te spelen.

In sommige regio's is het ecosysteem gekoppeld aan grote eindproductcenten als ASML en Philips. De kleinere bedrijven in de Brainportregio bijvoorbeeld zijn vaak ook hun toeleveranciers: de gezamenlijke belangen zijn voldoende groot om zich te organiseren –als bedrijven onderling in Brainport Industries maar ook in het bestuur van de Stichting Brainport. De bedrijven kunnen met elkaar een beeld vormen van huidige en verwachte

veranderingen en zij kunnen dit oppakken met het beroepsonderwijs en in de ontwikkeling en inzet van arbeidsmarktinstrumenten. In regio's als Drenthe of Noord-Holland Noord zijn de aanwezige bedrijven onderdeel van heel diverse (internationale) ketens, is de kennis over relevante veranderingen verspreid en niet gearticuleerd.⁷

De belangen van de bedrijven lopen niet altijd automatisch synchroon. In Twente bijvoorbeeld omvat de sector High Tech Systemen en Materialen negen procent van de werkgelegenheid tegenover landelijk minder dan zeven procent. Twente heeft veel eigen industriële bedrijven die productie en enige R&D in de regio uitvoeren. Van de zeven lang gevestigde industriële ondernemingen heeft er echter slechts één nog het hoofdkantoor en besliscentrum in Nederland. De andere zes bedrijven zullen hun productiviteit en innovatiekracht moeten aantonen naar besliscentra elders. Om dit te realiseren hebben zij belang bij een continue stroom start-ups, betrouwbare toeleveranciers en goed opgeleide mensen vanuit universiteit en beroepsonderwijs. Ze lopen daarin het risico te concurreren om dezelfde medewerkers en werken daarom steeds meer samen.

In Noord-Holland Noord is de maakindustrie met zijn middelgrote en kleine bedrijven toeleverancier voor veelal elders gelegen OEM's. De bedrijven zijn (sequentieel) onderdeel van nationale en internationale productieketens en vangen de marktdynamiek van OEM's elders op. Deze bedrijven hebben er belang bij dat werknemers gemakkelijk van het ene naar het andere bedrijf kunnen stromen.

Ook in Rijnmond lopen de daar aanwezige maritieme bedrijven het risico te concurreren om dezelfde opgeleide werknemers. Om fysieke redenen zitten bedrijven dicht bij elkaar in de buurt, maar ze zijn ook elkaars concurrenten op dezelfde afzetmarkten. Dat maakt samenwerking in de regio op het terrein van onderwijs en onderzoek noodzakelijk maar lastiger. In de aangrenzende procestechnologie is het gemakkelijker. Hier zijn bedrijven niet elkaars concurrenten en zijn hoge investeringen die nodig zijn om actuele apparatuur naar de scholen te brengen een prikkel tot samenwerking.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat, zowel in vooroplopende regio's als in volgende regio's, bedrijven belang hebben bij samenwerking en deze steeds meer opzoeken. Sommige regio's beschikken zelf over de nieuwste technologie en vernieuwen die voortdurend om in de voorhoede te blijven. Bedrijven die niet zelf deel uitmaken van de voorhoede, moeten deze technologie en kennis zien over te nemen (Griffith e.a., 2004). Dit kan binnen de sector, maar gebeurt steeds meer in de regio. Is de arbeidsmarkt daarop afgestemd?

Arbeidsmarkten: sectoraal geregeld, regionale werkelijkheid

Voor het verdienvermogen van ons land zijn regionale samenwerking en meer dynamiek van belang. Wat betekent dat voor de werkenden in die regio? Er is een gedeeld belang om door mobiliteit meer werkenden in hun regio op een andere plaats terecht te laten komen. Werkenden voelen grotere mondiale volatiliteit en minder *baanzekerheid*. Ze worden teruggeworpen op hun *werkzekerheid*, die wordt bepaald door een mengeling van hun persoonlijke kwaliteiten en van de beschikbaarheid van passende banen, bij voorkeur in de eigen regio. Werknemers vinden het bovendien, anders dan vroeger, veel lastiger om te verhuizen voor hun werk door hun woonhuis en hun werkende partner.

Werknemers hebben zo belang bij meer intersectorale samenwerking. Bovendien verhoogt samenwerking voor werknemers de kans dat hun kennis en inzet maximaal wordt benut. Tussen bedrijven zijn er immers verschillen in productiviteit (Zegveld, 2014). In enquêtes geven werknemers dat ook aan: er is in Nederland veel meer talent dat onderbenut wordt dan talent dat overbelast wordt.⁸ Een goede regionale structuur is hier in het voordeel van werknemers: die hebben een goede kans nieuwe mogelijkheden te krijgen bij bedrijven die met slimmere machines of slimme werkvormen werken. Dat geldt in het bijzonder als de taken die bedrijven in de regio nodig hebben, in beperkte mate verschillen (Kok & Ter Weel, 2014). Economen noemen dat 'skillgerelateerdheid': werknemers kunnen betrekkelijk eenvoudig van de ene werkgever naar de andere overstappen (Neffke & Nedelkoska, 2012).

Concentratie van verwante bedrijvigheid heeft ook als voordeel dat het beroepsonderwijs goed kan aansluiten op nieuwe innovaties. Er ontstaan in allerlei clusters publiek-private samenwerking in het mbo (via het Regionaal Investeringsfonds of in de vorm van Centra voor Innovatief Vakmanschap) en Centres of Expertise en andere consortia en centra in het hbo, die zich richten op jonge instromers en op werkenden. In het moderne beroepsonderwijs werken studenten en werkenden op locaties binnen bedrijven aan concrete oplossingen voor reële issues. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de Duurzaamheidsfabriek in Dordrecht, bij Techwise in Twente en in het Waterapplicatiecentrum van het Centre of Expertise Water in Leeuwarden. Anders dan bij bedrijfsscholen werken op deze plaatsen werknemers van meerdere bedrijven uit meerdere sectoren samen met jongeren in opleiding. Zo wordt bijgedragen aan innovatie, verdienvermogen en sectoroverstijgende samenwerking.

Regionale samenwerking heeft ook een eigen effect op de arbeidsmarkt. Als complementaire bedrijven elkaar steeds meer opzoeken en als die

bedrijven méér dynamiek gaan vertonen, dan ontstaat er bij werkgevers behoefte aan meer flexibiliteit. Ook van werknemers die niet van baan veranderen worden meer ‘transactievaardigheden’ verwacht (Berghuis, 2014). Hoe meer die beschikbaar zijn, hoe meer bedrijven kunnen selecteren welke onderdelen zij zelf uitvoeren en welke zij door anderen laten doen (Timmer & De Vries, 2015).

Nieuwe organisaties in de regio

Om de komst en toepassing van nieuwe innovaties en een soepele toelevering mogelijk te maken, zoeken bedrijven elkaar op in ‘valleys’ en campussen of clusters. Inmiddels zijn er zo’n zestig van dergelijke clusters en valleys te vinden in Nederland (*figuur 2*).

Het is interessant om te zien hoe deze clusters hun domein afbakenen. Een klein aantal van hen (zes) heeft een breed regionaal profiel, zoals de Amsterdam Economic Board en de Economic Board Utrecht. De meeste clusters richten zich op één regio en daarbinnen op een samenhangend portfolio van bedrijven, zoals Energy Valley in Noord Nederland, Pivot Park in Oss of de Medical Delta in Rotterdam-Delft-Leiden. De bedrijven in deze clusters zijn deels sectorgenoten maar vaker elkaars toeleveranciers, afnemers, of ondersteuners en dus afkomstig uit verschillende sectoren.

Boards starten vaak op initiatief van een gemeente of provincie die vertegenwoordigers van bedrijfsleven en kennisinstellingen aan tafel nodig. Vaak zijn het ook overheden die in eerste instantie het ondersteunend bureau van de board leveren. In sommige regio’s is een politieke bestuurder ook de voorzitter: in Brainport (2005) de burgemeester van Eindhoven, in de Metropoolregio Amsterdam (2010) de burgemeester van Amsterdam, in de Economic Board Arnhem Nijmegen (2015) de burgemeester van Nijmegen. In andere regio’s een (oud-)ondernemer: in de Economic Board Regio Zwolle (2013) is Henk ten Hove (oud-CEO Wavin) voorzitter, in de Economic Board Utrecht (2012) Jaarbeurs-CEO Henk Broeders. Vaak bestaat een derde uit overheidsvertegenwoordigers, een derde uit vertegenwoordigers van kennisinstellingen en een derde uit ondernemers. Soms zijn er individuele ondernemers aan verbonden, soms officiële vertegenwoordigers van regionale ondernemersorganisaties. Deelnemers van overheidszijde zijn vaak wethouders of gedeputeerden Economische Zaken.

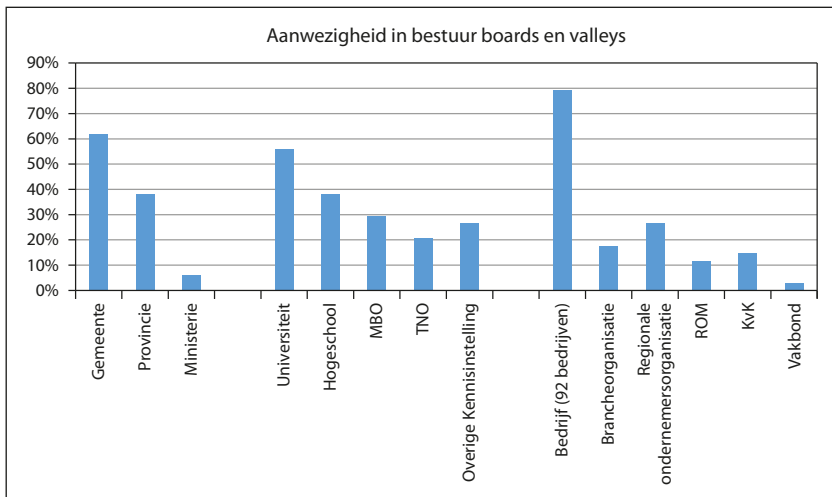
Anders dan in wereld van arbeidsmarkt of beroepsonderwijs is er geen landelijk model en kent elke regio een model dat aansluit bij de geschiedenis, kenmerken en eerdere organisatiestructuur van de regio. In *figuur 3* is

Figuur 2. Clusters en valleys in Nederland (2015)



Bron: Birch

Figuur 3. Deelnemers aan besturen van boards en valleys (N=35)



Bron: Birch

weergegeven welke organisaties vertegenwoordigd zijn in het bestuur van een board en in welk deel van de boards zij te vinden zijn (gebaseerd op een tussenstand van 35 boards in 2015 waarvan de bestuursamenstelling bekend was). Duidelijk is dat sociale partners (het duo werkgevers- en werknemersorganisaties) nog niet formeel zijn doorgedrongen tot de wereld van boards en valleys.

Agenda en aanpak

Boards en valleys zijn jong. Ze ontwikkelen zich los van elkaar zonder voorgeschreven format. In de aanpak en agenda van de meeste boards is echter wel een aantal overeenkomstige elementen te onderkennen.

1. Smart Specialisation

Allereerst specificeren alle boards in welke sectoren of ketens de regio naar verhouding sterk is en waarin de regio sterker wil worden. Hierin is de Smart Specialisation Strategy van de EU te herkennen. Vaak gebeurt dat door in beeld te brengen in welke sectoren relatief veel bedrijvigheid is en welke sectoren sneller groeien dan gemiddeld. Soms wordt ook in kaart gebracht op welke domeinen de kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen en mbo-instellingen) relatief sterk zijn. Zo worden 'clusters' geselecteerd.

2. Triple helix

Op basis van deze analyse wordt een economische strategie opgebouwd. Vaak gebeurt dat door bedrijven en kennisinstellingen per cluster aan tafel te brengen. Bedrijven geven aan op welk terrein zij behoefte hebben aan meer onderzoek, meer innovatie en meer gericht opgeleid personeel, en de deelnemers uit de onderzoeks- onderwijswereld geven aan welke kennis bij hen op de plank blijft liggen, en gaan na hoe zij beter kunnen aansluiten bij de wensen van de bedrijven. In deze triple-helixaanpak wordt de landelijke aanpak van sleutelgebieden (tot 2010) en topsectoren (vanaf 2010) als het ware herhaald op regionaal niveau en wordt zo de kennis- en innovatieagenda van de eigen regio vastgesteld.

Het maken van zo'n agenda is niet eenvoudig. Bedrijven hebben hun individuele ervaringen en groei-ambities, en dat leidt tot een heterogeen beeld. Ook tijdshorizonnen verschillen. Dit geldt voor onderzoek: universiteiten vertalen onderzoeksvragen bij voorkeur in een programma waarin

onderzoek uitgevoerd kan worden door promovendi die nu eenmaal vier jaar over hun promotieonderzoek doen. Dit geldt ook voor het onderwijs. Als een mbo, hbo of universiteit per direct een nieuwe opleiding zou starten of een opleiding ingrijpend zou aanpassen, zouden de eerste afgestudeerden pas na vier op de arbeidsmarkt komen. Bovendien vergt het ook enkele jaren voordat de kwalificatiestructuur formeel is aangepast of een opleiding is geaccrediteerd. Dat maakt dat boards ook naar andere groepen kijken om in hun behoefte aan meer en beter opgeleid talent te voorzien.

3. Ecosystemen

Een gedeelde agenda op het terrein van onderzoek en R&D is belangrijk maar niet voldoende. Regio's maken daarom ook een agenda voor versterking van hun ecosysteem in de breedte. De groeiende interactie in clusters en regio's krijgt duiding met het concept van *entrepreneurial ecosystems* (zie voor achtergrond Stam, 2014). Het ecosysteem bestaat uit diverse elementen die ondernemerschap mogelijk maken. Het meer of minder aanwezig zijn van deze elementen bepaalt voor een groot deel de kansen tot succesvol ondernemerschap. Basiselementen zijn elementen waar de regionale actoren op korte termijn weinig invloed op kunnen uitoefenen, maar die wel sterk sturend zijn voor de kansen tot succesvol ondernemerschap. Deze basiselementen zijn regelgeving, cultuur, fysieke infrastructuur en markt vraag. Systeemelementen worden beïnvloed door basiselementen en zijn directer te beïnvloeden door regionale actoren. Deze systeemelementen zijn netwerken van ondernemingen, leiderschap door ondernemers, financiering, aanbod van talent, de generatie van nieuwe kennis en de aanwezigheid van zakelijke dienstverlening.

Aan de ontwikkeling van een ecosysteem ligt de vraag ten grondslag hoe je op stedelijk, regionaal en landelijk niveau zodanige condities kunt scheppen dat productief ondernemerschap kan floreren en de sociaal-economische uitkomsten optimaal zijn. Door de economie van een regio te zien als een levend netwerk van en rond individuele ondernemers, kan beter in kaart worden gebracht hoe dat netwerk functioneert en wat ervoor nodig is om het nog beter te laten functioneren.

4. Human Capital Agenda

Na de Kennis- en Innovatieagenda wordt vaak een Human Capital Agenda (HCA) opgesteld. Dit instrument is voor het eerst systematisch toegepast voor de negen topsectoren: zij moesten in 2011 elk een Human Capital Agenda

opstellen, die onder leiding van Rein Willems werd samengevoegd tot een Masterplan Bèta en Technologie: *Naar 4 op de 10. Meer technologietalent voor Nederland* (2012). In 2013 waren het de regio's die werden uitgenodigd om een regionale HCA te schrijven. Deze regionale plannen zouden eind 2013 worden samengevoegd tot het zogeheten landelijk Techniekpact. Deze regionale agenda's werden ook wel regionale techniekpacten genoemd. Zo ontstonden zeventien, deels overlappende, regionale arbeidsmarktagenda's.⁹ Ook na 2013 zijn de regionale HCA's blijven komen. In de regio Amsterdam was de AEB de initiator van de HCA die in 2014 uitkwam, net zoals Brainport in 2012 de initiator was van de regionale HCA.

Hoewel de focus van het Techniekpact ligt op technische beroepen, vormen de regionale agenda's wel een eerste markering van de vertaling van de economische en innovatie-agenda naar een arbeidsmarktagenda. Waar het Innovatieplatform en het Topsectorenbeleid een coproductie waren van EZ en OCW, werd bij het landelijk Techniekpact voor het eerst szw betrokken.

Wie al deze regionale agenda's doorbladert ziet dat de meeste aandacht uitgaat naar de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Van de zeventien toenmalige agenda's richten elf zich ook op werkzoekenden¹⁰ – meestal als potentiële instroombron voor vacatures in de techniek, soms ook vanwege de intrinsieke behoefte om met deze agenda ook wat te doen aan de werkloosheid in de regio, zoals in de agenda Focus op Techniek Drenthe.

Boards krijgen steeds vaker een HCA en daarmee speelt de arbeidsmarkt een steeds duidelijkere rol in de afwegingen die worden gemaakt in de boards: we hebben plannen voor meer innovatie en meer kennisintensieve banen, maar hebben we ook de mensen die die banen gaan vervullen? En soms wordt daaraan toegevoegd: hoe zorgen we dat nieuwe banen ook terecht komen bij degenen in de regio die nu geen baan hebben?

5. Coördinatie van projecten – sectorplannen

Boards hebben naast een strategische agenda ook vaak de rol om projecten te initiëren en te coördineren. Ze hebben eigen inkomsten – vooral de deelnemende overheden – maar proberen de impact daarvan te vergroten door combinaties te maken met middelen van Europese en nationale fondsen, zoals EIF, Horizon 2020, EFRO, het Regionaal investeringsfonds mbo en de sectorplannen. Daardoor ontstaat er een waaier aan projecten met een variatie aan doelen. Het Europees Investeringsfonds EIF richt zich op investeringen in doorgroeïende bedrijven, Horizon 2020 op excellent wetenschappelijk onderzoek, het Regionaal investeringsfonds mbo op publiek-private samenwerking rond het middelbaar beroepsonderwijs

en de sectorplannen op het beter functioneren van de arbeidsmarkt en van-werk-naar-werktrajecten. De boards coördineren deze projecten vaak doordat ze besluiten waar de gelden van de deelnemende overheden wel en niet aan worden toegekend.

Als het gaat om de relatie tussen innovatie en arbeidsmarktbeleid zijn vooral de sectorplannen interessant. In 2013, 2014 en 2015 konden de nieuw gevormde regionale besturen gebruikmaken van het instrument van sectorplannen. Voorwaarde voor een sectorplan was dat sociale partners instemden met het plan. Dit is een van de redenen dat nu ook de vakbeweging in enkele regio's een plek heeft gekregen in de overlegstructuur – zij het nog op incidentele basis en niet in het bestuur. Er zijn 57 sectorale plannen tot stand gekomen, met soms ook een regionale toespitsing en daarbinnen weer aandacht voor intersectorale arbeidsmobiliteit, bijvoorbeeld in de Sector Woondiensten en in de Sector Zorg. Er zijn 35 regionale sectorplannen, waaronder 19 regionale sectorplannen in de zorg. Zo maakt de Human Capital Agenda Metropoolregio Amsterdam voor haar financiering gebruik van het regionaal sectorplan, met dezelfde titel *Werk maken van talent*. Brainport lanceerde vanaf 2013 diverse arbeidsmarktinitiatieven als Let's Connect, Talent Box en een eigen Arbeidsmarktdashboard, gefinancierd door vooral regionale overheden en zonder formele betrokkenheid van de gezamenlijke sociale partners. Vanaf 2016 maakt Brainport wel gebruik van sectorplanfinanciering met een eigen sectorplan *Op weg naar Werkzekerheid*.

6. Eigen instrumenten en projecten

De agenda's van de boards, de specifieke HCA's en de sectorplannen beginnen allemaal met een integrale visie op de regio. Om iets voor elkaar te krijgen, moet die visie vertaald worden in instrumenten en projecten. Soms wordt er in het sectorplan géén specifieke doelgroep geselecteerd: in de regio Groningen is een substantieel deel van de middelen beschikbaar voor alle werkgevers die werknemers willen laten bijscholen. Ook in het sectorplan van de Metropoolregio Amsterdam is de meerderheid van de vouchers en subsidies beschikbaar voor bedrijven die extra aandacht willen geven aan de instroom van groepen die in hun vacatures kunnen voorzien, van vmbo'ers tot '180 hoger opgeleide talenten zonder specifieke ICT-achtergrond'. Meestal worden er echter wel doelgroepen aangewezen. Specifieke middelen zijn er vaak voor scholing van werknemers in krimpsectoren naar groeisectoren en voor scholing en begeleiding van kwetsbare werknemers. Een kleiner deel van de scholing richt zich specifiek op werkzoekenden of jongeren zonder startkwalificatie.

Naast reguliere bijscholing en scholing van kwetsbare groepen bestaat een derde groep van instrumenten uit allerlei vormen van loopbaan- en mobiliteitsscans en bemiddeling van werk naar werk. Een vergaande vorm is die waarbij groepen bedrijven naar elkaar uitspreken dat ze openstaan voor kandidaten voor wie bij een collega-werkgever geen werk meer is. Deze initiatieven komen nu – met wisselend succes – schoorvoetend tot stand, soms onder regie van een regionale board, soms vanuit bijvoorbeeld een Regionaal Platform Arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn het Huis van het Werk (38 bedrijven en organisaties in Noord-Holland Noord), *ACE in West Brabant*, *Let's Connect in Zuid-Oost Nederland*, *Talent Box in regio Brainport* en de *Proeftuin Mobiliteit van werkgevers in de zorg in regio Amsterdam*. Een andere innovatieve variant is de *Quick Scan Jobcarving* in de regio Groningen: bij 250 bedrijven wordt onderzocht hoe banen samengesteld kunnen worden voor lageropgeleiden.

Evaluatie en vooruitblik

Sinds 2003 is Nederland bezig om zijn verdienvermogen meer te verleggen naar kennis en innovatie door vorm te geven aan de triple helix. De kennisproductie is de afgelopen jaren dan ook steeds verder verbeterd, maar de benutting is nog niet optimaal. In zijn rapport *Naar een lerende economie* heeft de WRR dat ook een getal gegeven. De WRR heeft het economenduo Hausmann en Hidalgo analyses uit laten voeren met behulp van een door hen ontwikkelde Complexity Index. Als Nederland, nummer 6 qua kennisproductie en nummer 23 qua complexiteit van zijn exportpakket, zijn kennis maximaal productief weet te maken, dan zou volgens deze wetenschappers een jaarlijkse groei van 2,3 procent mogelijk zijn. Duidelijk is dat het groeipercentage per regio verschilt. Uit een recente studie voor de OECD naar ecosystemen en de *knowledge triangle* blijkt dat de arbeidsmarkt van de Metropoolregio Amsterdam en Utrecht beter in staat is om het hoge en stijgende kennisniveau te absorberen dan bijvoorbeeld Brainport (Stam e.a., 2016). Nieuwe kennis leidt niet overal even gemakkelijk tot meer banen die kunnen worden ingevuld door de beroepsbevolking in de regio. Er is meer afstemming en meer *guidance* nodig.

Groeiende vermenging van beleidsdomeinen

De afgelopen honderd jaar zijn achtereenvolgens de wereld van arbeidsverhoudingen, economisch beleid (en later innovatie) en beroepsopvoeding als gescheiden domeinen ontwikkeld. Mede door de opkomst van boards en

valleys worden deze domeinen nu aan elkaar verbonden. Te verwachten valt dat deze verschillende beleidsterreinen de komende jaren verder geïntegreerd raken. Het innovatiebeleid kan alleen blijven rekenen op maatschappelijke steun als het ook banen oplevert: niet alleen voor hoogopgeleiden maar ook voor de rest van de beroepsbevolking in de regio. Bovendien hebben de actoren op de arbeidsmarkt er belang bij om het beschikbare human capital in te zetten op plekken waar de meeste productiviteit wordt geleverd. Arbeidsmarkt en innovatie raken elkaar zo steeds meer.

De verdere integratie van de beleidsterreinen is op sommige plekken een heel eind op streek. Voorbeelden zijn de Metropoolregio Amsterdam en de regio Groningen, al zijn ook daar de laatste stappen nog niet gezet. In de regio Amsterdam is er een economische en innovatiestrategie van de Amsterdam Economic Board, waar overheden, bedrijven en hoger onderwijs en onderzoek deelnemen. Deze Board kent een Stuurgroep Human Capital Agenda waarin ook de formele werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zitting hebben. Daar wordt het arbeidsmarktbeleid vormgegeven en probeert men zowel bovenkant als onderkant van de arbeidsmarkt te versterken, van expats tot werkvoorziening. Groningen kent als enige regio een board waar de vakbeweging deel van uitmaakt. De Economic Board Groningen is opgericht in 2014 als reactie op de krimpende werkgelegenheid in de regio en de economische problemen als gevolg van de aardbevingen. Deze board heeft een economische agenda, maar geen arbeidsmarktagenda. De arbeidsmarktagenda van de regio is bipartiet vastgesteld in het kader van het Sectorplan en de uitvoering daarvan ligt bij het SNN, een samenwerkingsverband van overheden.

Van contractvrijheid naar een breed arbeidsmarktbestuur

De instrumenten die de laatste jaren zijn ingezet, hebben een hoge mate van contractvrijheid. Als universiteiten, hogescholen, roc's, bedrijven, sociale partners en regionale overheden afspraken weten te maken in enige combinatie, is dat de toegang tot financiering vanuit EIF, Horizon 2020, EFRO, het Regionaal investeringsfonds mbo en de sectorplannen. Er bestaat echter geen verplichtend mechanisme om tot afspraken te komen, en als één van de essentiële partners ontbreekt, of niet in staat is de eigen achterban te mobiliseren, komen er geen afspraken en komen er geen middelen. Dat roept de vraag op of deze contractvrijheid aanvulling behoeft, zonder dat de mogelijkheid om in te spelen op de regionaal uiteenlopende economische werkelijkheid wordt belemmerd.

Er lijkt behoefte aan nieuwe vormen van governance. Wellicht is hier wat te leren van de wereld van sociale partners. In de arbeidsvoorwaardenvorming

is de contractvrijheid op decentraal niveau gepaard gegaan met coördinatie en deals door koepels op centraal niveau ('gecoördineerde decentralisatie'). Wat als we dit model doortrekken naar de vierhoek onderzoek-onderwijs-innovatie-arbeidsmarkt? Dat zou kunnen langs de volgende lijnen.

Allereerst moeten we variëteit respecteren. De boards in dit land hebben een autonomie, variatie en flexibiliteit die we maar even zo moeten laten. Dit is een vorm van wat Sabel en Zeitlin (2012) *experimentalist governance* zouden noemen. Daarnaast zouden alle regio's tot één breed arbeidsmarktbestuur moeten komen, bestaande uit in ieder geval kenniswereld, ondernemers, vakbonden en regionale overheden. Dit klinkt als weer een extra overleg maar in de praktijk zijn er nu vaak meerdere overlegplekken: het bestuur van het Werkbedrijf met een groeiende agenda en daarnaast steeds vaker de Human Capital-werkgroep van de regionale board en de stuurgroep van het regionale sectorplan. Als die zouden samengaan in één bestuur, dan kunnen de verschillende doelen en perspectieven gecombineerd worden: productieve en concurrerende banen voor allen die in de regio wonen.

Binnen zo'n arbeidsmarktbestuur komen de deelnemers tot een gezamenlijke arbeidsmarktroadmap voor de komende tien jaar, formuleren ze ambities voor werkgelegenheid en productiviteit, geven ze aan in welke opleidingen ze gaan investeren, waar overschot- en tekortsectoren en -beroepen zijn die vragen om acties en welke kwetsbare groepen aandacht nodig hebben. De term 'roadmap' is bewust gekozen: het gaat om een mengeling van een toekomstverwachting, een gedeelde visie en een plan. In een roadmap spreek je als partijen uit waar je, op basis van bestaande geografische, technologische en culturele sterkten, naar toe zou willen gaan en via welke route dat het meest waarschijnlijk is. Alleen al zo'n roadmap, met een looptijd van tien jaar, helpt alle bedrijven, scholen en werknemers in de regio bij het maken van logische keuzen (en brengt daarmee de doelen van de roadmap dichterbij). Als je nu de arbeidsmarktanalyses van de sectorplannen, de economische agenda's van de boards en de regiovisies die zijn gemaakt voor het Regionaal investeringsfonds mbo naast elkaar legt, dan zie je dat dat pad naar de toekomst er eigenlijk al is voor elke regio. Maar nog niet op dezelfde tafel en nog niet onderschreven door alle partijen.

Nieuwe rollen

Een arbeidsmarktbestuur nieuwe stijl impliceert nieuwe rollen, in het bijzonder voor twee partijen: ondernemers en vakbonden. Ondernemers zijn nu sectoraal georganiseerd en moeten iets organiseren om in elke regio enkele vertegenwoordigers namens hen allen in zo'n bestuur zitting te laten

nemen. Dat kan de regiobestuurder van VNONCW-MKB zijn of een specialist vanuit de AWVN, maar een bestuurslid van FME, Bouwend Nederland of Detailhandel Nederland zou dat ook namens heel veel branches kunnen doen. De opdracht is dat ze er moeten zitten als representant van het perspectief van de verzamelde ondernemers (hoe kunnen onze bedrijven groeien in de regio), en niet alleen als werkgever (hoe komen we aan personeel tegen aanvaardbare kosten).

Vakbonden worden nu niet automatisch aan tafel gevraagd, dus die hebben kennelijk nog uit te leggen wat hun meerwaarde is. Ze zouden meer dan nu moeten laten zien dat ze met tienduizenden leden in elk van de regio's beschikken over een peilinstrument dat nauwkeurig kan aangeven wat waar speelt, welke beroepen en bedrijven het moeilijk hebben, en waar kansen liggen. Als er ergens *wisdom of the crowd* is, is het daar, al wordt die kennis nog niet geoogst. Wat als de vakbeweging net zoveel informatie krijgt van haar leden als Google van haar bezoekers? En wat als de vakbond ook voor niet-leden een kennisportaal is, waar iedereen informatie kan ophalen en deponeren? Dat moet er op termijn toe kunnen leiden dat vakbonden een nieuwe rol aannemen door het preciseren van een visie op de economische toekomst van de regio en het dragen van medeverantwoordelijkheid hiervoor. Dat komt dan boven op hun klassieke rol, want vakbonden blijven nodig om steun te realiseren voor ingrijpende veranderingen en om werknemers te ondersteunen bij lastige loopbaankeuzen.

Werkgevers en werknemers zouden hun afspraken op regionaal niveau ook vast kunnen leggen. Formeel gezien zijn er geen bezwaren om hier het instrument van de regionale cao te gebruiken. Die komt niet automatisch in de plaats van sectorale cao's, maar kan worden ingezet voor datgene wat aanvullend in de regio geregeld moet worden.

Andere zekerheden

Als nieuwe spelers worden betrokken bij de aanpak van de arbeidsmarkt en met de oude spelers aan tafel komen, ontstaan nieuwe zekerheden. Werkenden krijgen dan individueel meer invloed op hun toekomstige werkgelegenheid: zij kunnen weten waar kansen liggen en waar het doodloopt. Werkenden kunnen bovendien via vakbonden en via hun eigen werkgevers een strategie afdwingen waar verlies van banen op de ene plaats gecompenseerd wordt door nieuwe banen elders. Die zekerheden zouden nog aangevuld kunnen worden door ervoor te zorgen dat alle werknemers altijd toegang hebben tot loopbaanbegeleiding. Zoals bijna

alle autobezitters een mobiliteitspas hebben en alle jonge ouders worden begeleid door het consultatiebureau, zouden alle werkenden proactief en curatief toegang moeten krijgen tot begeleiding op de arbeidsmarkt, via vakbonden en via andere aanbieders. De toekomstige positie op de arbeidsmarkt is immers afhankelijk van de innovatiekracht van de werkgevers, de samenwerking in de regio, maar ook van de individuele wendbaarheid van werknemers.

Noten

1. Dit essay is gebaseerd op eerder onderzoek en op eerdere publicaties die soms ook met anderen tot stand zijn gebracht. De auteur dankt Bas van der Starre, Marc van der Meer, Tammy Lie, Leonie Oosterwaal, Erik Stam en Manon Graafland voor hun bijdragen aan deze tekst.
2. Aan het eind van de vorige eeuw viel zo'n driekwart van de bedrijvigheid in Nederland onder een bedrijfstak-cao en nog eens ruim tien procent onder een ondernemings-cao. Op dat moment was circa negentig procent van de bedrijvigheid in Nederland aangesloten bij een brancheorganisatie, die weer is aangesloten bij een van de koepels. Deze cijfers zullen overigens niet substantieel veranderd zijn.
3. Inmiddels wordt in het Verenigd Koninkrijk de grote rol van de financiële sector ook als risico gezien en wordt weer aandacht gevraagd voor het belang van de maakindustrie, zie E. Davis, *Made in Britain*, BBC, 2011.
4. De keuze voor loonmatiging als centraal paradigma in 1982 vloeyde mede voort uit het toen nieuwe CPB-model FRELA (1977), dat was gebaseerd op het jaargangenmodel. Elke jaargang machines heeft een eigen productiviteit en de oudste machines worden afgeschreven als de loonkosten hoger worden dan hun productiviteit.
5. Deze samenwerking heeft volgens Hall en Soskice (2001) ook een voordeel: ze faciliteert de diffusie van nieuwe technologie.
6. OEM staat voor *Original Equipment Manufacturer*, de eindproducent waaraan een keten aan toeleveranciers voorafgaat.
7. Zie voor een uitgebreide beschrijving van enkele cases J.P. van den Toren e.a. (2015).
8. Zie het OSA Arbeidsaanbodpanel (nu SCP).
9. Dit zijn: Human Capital Agenda Brainport 2020 Zuidoost-Nederland, Uitvoeringsprogramma Brainport 2020, Top Economy, Smart Society, Technologiepact Brainport Regio Eindhoven, Brabants Arbeidsmarktakkoord, Limburgse sectorale human capitalagenda's (Life Science, Chemie en Logistiek), Techniekplan Limburg, Techniekpact Twente, Techniekpact Zwolle, Techniekpact Gelderland, Techniekpact Food Valley, Human Capital Agenda Gelderse Topsectoren 2013-2015, Uitvoeringsprogramma Human

- Capital Overijssel 2012-2015, Techniekagenda Noord-Nederland, Focus op Techniek Drenthe, Techniekagenda Haaglanden, Techniepact Zuidwest Nederland en Techniepact Noordvleugel.
10. Dit zijn Drenthe, Brainport, Haaglanden, Rotterdam Rijnmond (en in het verlengde daar van Zuidwest Nederland), Noord-Nederland, Limburg, Overijssel, regio Zwolle en Gelderland.

Literatuur

- Berghuis, E. (2014). *Labour Market Consequences of International Fragmentation of Production*. Vrije Universiteit, dissertatie.
- Daveri, F. & Olmo S. (2004). Not only Nokia: What Finland tells us about new economic growth. *Economic Policy*, 19(38), 117-163.
- Hall, P. & Soskice, D. (red.) (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford U.P.
- Kok, S. & Weel, B. ter (2014). *Florerende steden door verbonden taken*. ESB, 10 juli.
- Langlois, R. (2003). The vanishing hand: the changing dynamics of industrial capitalism. *Industrial and Corporate Change* 12(2), 351-385.
- Musiolik, J., Markard, J. & Hekkert, M. (2012). Networks and network resources in technological innovation systems: Towards a conceptual framework for system building. *Technological Forecasting and Social Change*, 79(6), 1032-1048.
- Neffke, P. & Nedelkoska, L. (2012). *Skill-gerelateerdheid in de arbeidsmarkt van de provincie Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Sabel, C. & Zeitlin, J. (2012). Experimentalistic Governance. In: Levi-Faur, D., *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford U.P.
- Stam, E. (2014). Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap. ESB, 20 november.
- Stam, E., Romme, G., Roso, M., Toren, J. P. van den & Stare, B. van der (2016). *The Knowledge Triangle in the Netherlands. An entrepreneurial ecosystem approach*. Report for OECD.
- Teulings, C. & Hartog, J. (1998). *Corporatism or Competition? Labour Contracts, Institutions and Wage Structures in International Comparison*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Timmer, M. & Vries, G. de (2016). *Dutch Manufacturing. Competing in Global Value Chains*.
- Toren, J.P. van den, Meer, M van der & Lie, T. (2015). *Van eenheid naar verscheidenheid. Innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt*. 's-Hertogenbosch: ECBO.

- Traxler F. (1995). Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations. In: Crouch, C. & Traxler, F. (red.), *Organized Industrial Relations in Europe. What Future?* Avebury: Aldershot.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: AUP.
- Zegveld, M. (2008). *Is productiviteit sectorspecifiek?* Eindhoven: TVA Developments.

Over de auteur

Jan Peter van den Toren is econoom, was secretaris van het Innovatieplatform (2005-2010) en is nu managing partner van Birch Consultants.

9. Sociale zekerheid: een gelaagd begrip

Materiële, emotionele en relationele zekerheid in de eenentwintigste eeuw

Evelien Tonkens en Loes Verplanke

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH09

Samenvatting

Hoe komt het toch dat onze relatief genereuze verzorgingsstaat vaak geen effectieve hulp biedt aan mensen die de voorzieningen het hardst nodig hebben? Waardoor belanden velen dus ondanks hulp keer op keer in schulden, armoede en isolement? Aan de hand van ervaringen van eenouder gezinnen (i.c. moeders) in de bijstand betogen we dat deze mismatch een gevolg is van de impliciete voorwaarden van de verzorgingsstaat. De (materiele) sociale zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, is slechts toereikend bij een solide basis van emotionele en relationele veiligheid. Alleenstaande bijstandsmoeders (en waarschijnlijk ook andere multiprobleemgezinnen) ontberen deze. Daardoor komt de (materiële) zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, niet tot zijn recht. We besluiten met voorstellen om de benodigde relationele en emotionele zekerheid in het stelsel een plaats te geven.

Keywords: verzorgingsstaat, bijstand, gender, emoties, kostwinnersstelsel

Als gevolg van de herstructurering van de verzorgingsstaat zijn de sociale zekerheid en de zorg- en dienstverlening contractueler geworden. Wie een dienst of verstrekking van de overheid wil, moet aan allerlei voorwaarden van de financier of de aanbieder voldoen (Giddens, 1998; Handler, 2003; Arcanjo, 2011; Sage, 2012). Houdt men zich daar niet aan, dan volgen dreigementen dat de dienstverlening beëindigd wordt of de uitkering gekort. In de praktijk gebeurt dit ook vaak daadwerkelijk. Sommige mensen houden zich keer op keer niet aan de voorwaarden van het contract, raken daardoor hun hulp of uitkering kwijt en vallen terug in de problemen die juist de

aanleiding waren om hulp te vragen. Alleen in ernstige crisissituaties door bijvoorbeeld schulden, huiselijk geweld, drugsgebruik en opvoedingsproblemen doen ze opnieuw een beroep op hulp; zodra de hoogste nood verholpen is, verbreken ze het contact weer snel (Schram, 2000; Nixon e.a., 2010; Batty & Flint, 2012). In dit soort situaties lijkt de gebruikelijke dienstverlening nauwelijks effectief. Dit steeds weerkerende patroon van uitvallen is koren op de molen van critici van de verzorgingsstaat; zij trekken de legitimiteit ervan in twijfel en kwalificeren cliënten die zich niet aan de regels houden als 'freeriders' zonder verantwoordelijkheidsgevoel (Mead, 1997; Schmidt & Goodin, 1998; Dalrymple, 2001, 2005).

In reactie op deze ontwikkeling naar een meer voorwaardelijke verzorgingsstaat is hulpverlening op gang gekomen die mensen zelf actief opzoekt. Eerst gebeurde dat in de vorm van 'outreaching' hulpverlening of Achter de Voordeurbeleid, recentelijk is dit in veel gemeenten ook een taak van sociale wijkteams. Sociaal werkers komen bij mensen thuis, proberen hun vertrouwen terug te winnen en helpen hen om het contact met de reguliere dienstverlening te herstellen. Een belangrijke troef van outreachinge hulp in vergelijking met contractuele hulp is dat deze niet voorwaardelijk is; je niet aan de afspraken houden is zelden een reden om te stoppen met de hulp.

Outreachinge hulp zegt dus ook iets over de contractuele verzorgingsstaat, die er met een voorwaardelijke manier van werken kennelijk niet in slaagt om in contact te blijven met een deel van de doelgroep, met name multiprobleemgezinnen. De Nederlandse verzorgingsstaat behoort internationaal gezien nog steeds tot de meest ontwikkelde (Goodin & Smitsman, 2000). Wat gaat er dan precies mis? Hoe komt het dat het contact tussen mensen die overduidelijk hulp nodig hebben en de instanties die deze hulp verlenen, zo moeizaam is? De verzorgingsstaat is toch juist bedoeld om mensen te helpen die dit het meest nodig hebben? Waardoor worden juist zij dan zo moeilijk bereikt? Wat kan de interactie tussen sociaal werkers en hun cliënten ons leren over wat er misgaat in het contact tussen deze cliënten en de reguliere instellingen?

We passen deze vragen om twee redenen toe op interventies ten aanzien van eenoudergezinnen, in het bijzonder alleenstaande moeders. De eerste reden voor deze toespitsing is dat bij deze groep de bovengenoemde problematiek in hoge mate aan de orde is. Eenoudergezinnen komen relatief vaak in aanraking met hulpverlening doordat problemen als schulden, armoede en opvoedingsproblematiek niet alleen vaak voorkomen, maar vanwege de aanwezigheid van kinderen ook sneller gesignaleerd worden (dan wanneer er alleen volwassenen in een huishouden wonen) (SCP, 2016: 37, 78, 117-125). Er is daardoor relatief vaak sprake van het bovengenoemde

veel weerkerende probleem. De tweede reden voor deze toespitsing is dat bij deze groep, anders dan bij andere kwetsbare groepen zoals bijvoorbeeld mensen met psychiatrische problematiek of een verstandelijke beperking, de kwetsbaarheid goed samen kan gaan met mentale gezondheid, en er in die zin dus vaak sprake is van 'normale' burgers die toch niet goed in ons systeem passen. De (gemakkelijke) veronderstelling dat hun problemen wel het gevolg zullen zijn van hun eigen problemen of tekortkomingen, zal hier minder snel geponeerd worden.

Er is een aanzwellend internationaal debat over de problemen van eenoudergezinnen in de herstructurende verzorgingsstaat. De focus ligt daarbij op vraagstukken van gender, burgerschap en sociale rechtvaardigheid (Fraser & Gordon, 1994; Schram, 2000; Lister, 2006; Gillies, 2008); op de voorwaarden voor eerlijke wederkerigheid in contractuele zorg- en welzijnsarrangementen (White, 2000; Goodin, 2002; Stanley, 2005); en op de effecten van toeleidingstrajecten naar werk op eenoudergezinnen (Knijn, 2004; Haux, 2011). Minder aandacht is er voor de emotionele aspecten van de problemen van eenoudergezinnen in de bijstand. De weinige studies die er zijn laten zien dat langdurig werkloze alleenstaande ouders niet alleen nauwelijks kansen op werk hebben en de juiste vaardigheden, diploma's en kinderopvang missen, maar dat zij ook een gebrek hebben aan vele andere 'materiële, sociale en psychologische hulpbronnen' (Cook, 2012: 153). Meer in het algemeen gezegd missen eenoudergezinnen in de bijstand vaak een gevoel van autonomie en respect van anderen, wat tot gekwetste waardigheid (*injured dignity*) leidt (Darab & Hartman, 2011). Gustafson (2011) vond bovendien dat veel uitkeringsgerechtigden in de Verenigde Staten het sociale stelsel niet begrijpen. Velen snappen de logica van sancties niet of zijn te druk in de weer met overleven om de tijd en de moeite te nemen om het systeem te begrijpen. Het gevolg is dat velen het sociale stelsel als grillig en bedreigend ervaren. Zoals Cook (2012: 143) concludeert: 'Evaluatie van de wijze waarop welzijnsbeleid bijdraagt aan het gevoel van welzijn van de samenleving [...] blijft tamelijk onderbelicht' (vertaling ET/LV).

Geïnspireerd door het werk van Hochschild over emoties (1983, 1989, 2003) willen we in dit artikel licht werpen op de bredere emotionele aspecten van het leven van alleenstaande bijstandsmoeders. Dit doen we op basis van een analyse van hun verhalen en hun interacties met hulpverleners. Onze analyse is gebaseerd op participerende observatie in vijf outreachende teams in het kader van Achter de Voordeur-beleid, dat in een aantal gemeenten aan de inzet van sociale wijkteams voorafging. Tussen januari 2011 en juni 2012 observeerden we meer dan 100 bijeenkomsten (waarin 148 personen werden besproken) en 45 bezoeken aan cliënten;

daarnaast interviewden we 12 sociaal werkers. Het onderzoek vond plaats in vijf Nederlandse steden verspreid over het land, variërend in grootte van 96.000 tot 790.000 inwoners. Ruim de helft van deze 148 personen waren alleenstaande vrouwen in de bijstand van wie 40 procent eerste- of tweedegeneratie-immigranten zijn (voornamelijk uit Marokko en Turkije).

Ervaringen van alleenstaande moeders met de verzorgingsstaat

Meer dan de helft van de mensen die door de outreachende teams werden bezocht, zijn dus alleenstaande bijstandsmoeders. Sommigen van hen waren slachtoffers van huiselijk geweld of seksueel misbruik tijdens hun jeugd en/of als volwassene. Velen hebben een problematische relatie met hun kinderen. Wanneer hun kinderen problemen in de buurt veroorzaken, krijgen de moeders ook vaak te maken met problemen met de buurt. Een groot deel van hen worstelt met schulden, die soms zijn ontstaan omdat hun ex-partners geen alimentatie betalen. Het is voor hen moeilijk om werk te vinden waarvoor zij voldoende gekwalificeerd zijn en dat te combineren is met hun moederschap. Velen zijn sociaal geïsoleerd, vooral alleenstaande moeders met een islamitische achtergrond; na hun scheiding hebben zij vaak geen contact meer met hun familie. Veel alleenstaande bijstandsmoeders zijn ook onzeker en hebben een laag zelfbeeld. Een deel van hen heeft bovendien last van psychiatrische problemen zoals posttraumatische stressstoornis, borderline, ADHD, dissociatieve identiteitsstoornis of is verstandelijk beperkt.

Omdat de details van hun interacties en ervaringen met hulpverleningsinstellingen cruciaal zijn voor ons betoog, beperken we ons tot één casus, die van een vrouw die we Anna zullen noemen. Haar verhaal is exemplarisch voor de problematiek van deze groep. Anna is 32 jaar en groeide op in een gezin waarin conflicten en schulden aan de orde van de dag waren. Haar vader was alcoholist. Haar ouders maakten tot aan hun scheiding voortdurend ruzie. Op haar zestiende jaar werd Anna zwanger. De vader van de baby verdween uit beeld. Jeugdzorg besloot dat Anna en haar baby niet thuis bij Anna's moeder konden blijven wonen vanwege de onstabiele relatie tussen Anna en haar moeder en moeders problematische financiële situatie. Er werd een plek gevonden voor Anna en haar baby in de vrouwenopvang in een andere stad, waar ze later ook een eigen huis kon huren. In de loop der jaren had Anna verschillende relaties met mannen, die haar mishandelden en haar na verloop van tijd weer verlieten. Ze had veel problemen met de opvoeding van haar dochter, die een lichte verstandelijke beperking leek te hebben. Haar contacten met loverboys veroorzaakten

nachtelijke overlast in de buurt en leidden tot klachten van de buurt over het gedrag van Anna's dochter.

Aanvankelijk werkte Anna af en toe als oproepkracht in fastfoodrestaurants, maar na een tijdje stopte ze daarmee om meer tijd voor haar dochter te hebben. Ze leefde van een bijstandsuitkering van de sociale dienst, maar kreeg ook herhaaldelijk te horen dat ze weer werk moest zoeken. Anna bracht daar tegen in dat ze niet kon werken omdat ze voor haar dochter moest zorgen en ook omdat ze zich niet goed voelde. De sociale dienst zei daarop dat ze een afspraak bij de huisarts moest maken en een verwijzing voor de ggz moest vragen. Ook zou ze actiever moeten worden en bijvoorbeeld een fitness-cursus moeten gaan doen. Anna deed echter geen van beide. Ze liep huurachterstand op, waarop de woningcorporatie het maatschappelijk werk inschakelde om contact te zoeken met Anna. Maar Anna reageerde niet op brieven en telefoontjes en was – of gaf – niet thuis als de maatschappelijk werker langskwam. Het maatschappelijk werk riep vervolgens de hulp in van de gemeentelijke kredietbank. Na nog meer telefoontjes en dreigementen dat ze haar huis uitgezet zou worden, ging Anna ten slotte naar de schuldhulpverlening. Ze beloofde daar dat ze haar rekeningen per post zou opsturen.

Maar Anna hield deze belofte niet. Haar achterstallige huur en andere schulden bedroegen inmiddels al enkele duizenden euro's. De woningcorporatie dreigde opnieuw met huisuitzetting, nu niet meer alleen vanwege haar huurachterstand maar ook in verband met klachten van omwonenden over haar dochter, die op straat rond zou hangen met loverboys. Op voorwaarde dat Anna nu echt ggz-hulp zou regelen én hulp voor haar dochter zou zoeken, was de woningcorporatie bereid de huisuitzetting uit te stellen. Anna maakte een afspraak met de ggz. Maar na een paar maanden bleken Anna's schulden opnieuw toegenomen en haar andere problemen ook. Ze verbrak haar contacten met de ggz en de gemeentelijke kredietbank weer en reageerde niet op e-mails, brieven en telefoontjes. Dat was het moment waarop de woningcorporatie de hulp van het outreachende team inriep. Een sociaal werker van dat team kreeg na verschillende pogingen contact met Anna en trof haar wanhopig, wantrouwend en boos aan.

Contractuele verzorgingsstaat

Hoe komt het dat een in principe welwillende en genereuze verzorgingsstaat zo'n wanhoop teweeg kan brengen bij burgers voor wie hulp juist zo bedoeld is? Wij zien vier factoren die daarvoor verantwoordelijk zijn. Ten eerste het al genoemde feit dat de verzorgingsstaat steeds meer contractueel is

geworden (Andersen, 2004; Dwyer, 2004, Sage, 2012; Newman, 2007). In Nederland zijn diensten zoals werk en inkomen, geestelijke gezondheidszorg, schuldhulpverlening, opvoedingsondersteuning en maatschappelijk werk in principe beschikbaar voor vrouwen als Anna, maar alleen op contractuele basis. Dat lijkt logisch: waarom zou de overheid mensen ondersteunen die zich niet aan de voorwaarden van de dienstverlening houden? De contractuele verzorgingsstaat gaat er inderdaad van uit dat mensen in staat en bereid zijn om contractuele relaties aan te gaan en zich daaraan te houden. Maar Handler (2003) laat voor de Verenigde Staten zien dat dit lang niet altijd het geval is. Vaak kunnen mensen niet voldoen aan de voorwaarden. Vanwege gebrek aan voorzieningen die dit mogelijk zouden moeten maken – bijvoorbeeld gebrek aan kinderopvang – of omdat de voorwaarden niet duidelijk overgebracht of uitgelegd zijn. Ook kan het zijn dat mensen niet over de cognitieve vaardigheden beschikken om de voorwaarden te begrijpen (Handler, 2003: 233). Een contractuele relatie aangaan en volhouden vereist kortom eigen initiatief, autonomie en discipline. Het veronderstelt dat cliënten hun verplichtingen begrijpen en zich gedragen als emotioneel stabiele burgers die baas zijn over hun eigen leven. Anna voldoet hier niet aan. Door haar problematische jeugd, verbroken relaties en traumatische ervaringen mist ze de emotionele en sociale stabiliteit om een betrouwbare contractuele partner te kunnen zijn.

Dat cliënten zich niet aan de afspraken kunnen houden, blijft vaak ook onzichtbaar doordat ze geen inspraak hebben in deze afspraken noch in de voorwaarden waaronder ze daaraan kunnen voldoen. Ze moeten zich aan de regels houden, maar ze hebben geen inspraak gehad in het vaststellen van die regels. In 'normale' contractuele betrekkingen hebben beide partijen een stem in het formuleren van de voorwaarden. De voorwaardelijke verzorgingsstaat biedt dit niet (White, 2000).

Gebrek aan integriteit

Een tweede factor die de relatie bemoeilijkt tussen Anna en de organisaties die geacht worden haar te helpen, is het gebrek aan integriteit en betrouwbaarheid van het systeem. Individuele hulpverleners mogen betrouwbaar zijn, het systeem als geheel is dat niet. Het is te complex en te gefragmenteerd, zoals herhaaldelijk is vastgesteld (Chevannes, 2002; Handler, 2003; Whitfield & Dearden, 2012). Vanuit de organisaties bezien is versnippering begrijpelijk, maar de problemen van cliënten zijn niet zo netjes gescheiden. Anna's sociaal werker vertelt: 'Anna geeft aan dat ze geen overzicht meer heeft over welke papieren ze waar moet inleveren en dat ze

vastloopt' (dossier 25-3-2010). Zelfs professionals in zorg en welzijn begrijpen soms de regels van andere organisaties niet en doen daardoor beloften die ze niet kunnen nakomen. De woningcorporatie beloofde bijvoorbeeld om bij de gemeente een lening tegen een lage rente te regelen voor Anna. Dit was echter niet mogelijk omdat haar schuld te groot was en Anna's inkomen te laag om zelfs de lage rente te betalen. De gemeente wilde in die omstandigheden geen lening verstrekken. Anna was erg teleurgesteld toen ze dit hoorde; het droeg bepaald niet bij aan haar vertrouwen in instanties. Uit Anna's dossier:

Anna heeft niet het gevoel dat ze serieus genomen wordt door de woningcorporatie en schuldhulpverlening. Ze zegt dat ze hun belofte niet hebben gehouden en dat ze voortdurend het gevoel heeft dat ze in elkaar zal storten. Ze huilt veel. (dossier 5-2-2010)

Toen een ggz-medewerker Anna voorhield dat ze zich aan afspraken moest houden en de telefoon moest opnemen en dat het haar eigen keuze was om verantwoordelijkheid te nemen, antwoordde ze:

Dit gaat allemaal over vertrouwen, maar dat is er niet. Met Mary [Anna's vroegere hulpverlener] had ik dat wel; ze hielp me meer dan zes jaar en kende me van a tot z. (zorgoverleg 3-7-2011)

Dit probleem is beleidsmatig erkend en het is de bedoeling dat sociale wijkteams dit verhelpen. Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd, is verricht vóór de installatie van deze wijkteams. Uit ons huidige lopende onderzoek naar die wijkteams, *De belofte van nabijheid*, krijgen we de indruk dat de wijkteams hier voorlopig maar ten dele in slagen. Dat is begrijpelijk en hen niet meteen aan te rekenen, want het systeem blijft om goede redenen heel complex, maar mensen als Anna zijn daarvan wel de dupe.

Fouten gaan ten koste van cliënt

Een derde factor waardoor de relatie tussen Anna en de voor haar bestemde hulp zo moeizaam is, is dat door instanties gemaakte fouten eerder ten koste van de cliënt gaan dan van de instanties zelf (Dubois, 2010). Toen Anna, na bemiddeling van sociaal werkers, eindelijk bereid was om met de schuldhulpverlening in zee te gaan, moest ze ruim anderhalf jaar wachten voordat het schuldsaneringstraject van start kon gaan. En net toen alles geregeld leek te zijn, raakte Anna's dossier zoek, waardoor alles weer opnieuw gedaan

moest worden. Vervolgens bleek ook nog dat de sociale dienst de afgelopen twee jaar haar uitkering fout berekend had. Ze had een lagere uitkering gekregen dan waar ze recht op had; geen wonder dat Anna niet goed kon rondkomen en schulden had gemaakt (dossier 22-12-11).

Door dit soort fouten van instanties zijn cliënten geneigd de verzorgingsstaat gedesillusioneerd de rug toe te keren. Ook Anna werd steeds bozer en wanhopiger. Haar sociaal werker:

Anna zegt dat ze het helemaal heeft gehad met de woningcorporatie en de schuldhulpverlening; ze wil niet meer met ze spreken. Daarna begint ze te schelden. Ze schreeuwt dat niemand naar haar luistert. Mij wil ze ook niet meer zien. Hierna moet ze erg huilen. (dossier 22-12-2011)

Twee weken later gaat de sociaal werker toch even bij Anna langs met een – overgebleven – kerstpakket.

Anna is nog steeds boos omdat niemand kijkt naar wat het beste is voor haar en haar dochter. Ze zegt dat iedereen alleen maar naar haar financiën kijkt. Ze wil ook niet meer naar de ggz, omdat ze daar volgens haar ook alleen met haar financiële situatie bezig zijn. (dossier 6-1-2012)

Instanties zijn het op hun beurt ook zat. Het water wordt afgesloten omdat Anna haar rekeningen niet betaalt. De sociale dienst kort Anna's uitkering omdat ze weigert mee te werken.

Staat als bestraffer

Maar wanneer cliënten zich afkeren van de meeste instanties van de verzorgingsstaat en/of de verzorgingsstaat cliënten de rug toekeert, is dat niet het einde van het verhaal. Hoewel er geen contact meer is, zijn de problemen van de cliënten niet opgelost. De kans is groot dat zij (of hun kinderen) anderen of zichzelf schade zullen berokkenen, en dat is de klassieke reden om in te grijpen in iemands privéleven. Als er sprake is van (ernstig risico op) schade, komt de verzorgingsstaat weer terug, maar dan in een nog meer disciplinerende, bestraffende gedaante (Cruikshank, 1999; Gilliom, 2001; Gustafson, 2011; Soss e.a., 2011). Deze terugkeer van de staat in bestraffender gedaante is de vierde oorzaak van de problematische relatie tussen deze cliënten en de verzorgingsstaat. In maart 2012 roept de woningcorporatie Anna op voor een gesprek. Uit het verslag van de outreachende sociaal werker:

Anna is erg overstuur. Een buurman heeft een brief aan de burgemeester gestuurd met klachten over Anna en haar dochter. De burgemeester wil nu dat de woningcorporatie Anna onmiddellijk uit de buurt plaatst. (dossier 26-3-2012)

Anna zelf ziet het zo:

Ik kan geen beweging maken of iemand klaagt al. Als mijn burens vinden dat ik mijn kind niet goed kan opvoeden, moeten ze zelf maar eens proberen een meisje op te voeden dat met lover boys omgaat. Ik kan gewoon niks goed doen in de buurt. Mijn burens verbieden me zelfs bijna om adem te halen. (dossier 2-4-2012)

Alleenstaande moeders die een baan vinden, en daarmee belangrijke stappen zetten om hun financiële problemen op te lossen, kunnen nog steeds geconfronteerd worden met de bestraffende kant van de verzorgingsstaat. Een sociaal werker:

Vrouwen gaan dan aan het werk, maar vervolgens krijgen ze kritiek van school of van de buurt dat ze te weinig aandacht aan hun kinderen besteden. Voor je het weet staan die kinderen dan in de verwijfsindex voor 'kinderen waarover zorgen zijn' en zijn die moeders in paniek. Er is weinig besef wat dit betekent voor die vrouwen. Die ervaren dat toch iedere keer als wantrouwen in hun opvoedingscapaciteiten. (sociaal werker 20-4-2012)

Eropaf

Als de betrekkingen tussen de verzorgingsstaat en zijn cliënten herhaaldelijk en structureel zijn vastgelopen, is het de taak van outreachende sociaal werkers om deze te herstellen. Ten tijde van ons onderzoek waren hier teams voor samengesteld die veel tijd en discretionaire ruimte kregen. Met de decentralisaties en de bijkomende bezuinigingen is dit werk in veel gemeenten echter onder druk komen te staan. Het benodigde geld is er niet meer. We belichten in deze paragraaf de werkwijze van deze intensieve vorm van hulp, die op dit moment dus alweer deels verleden tijd is geworden, maar waar we wel veel van kunnen opsteken als het gaat over de moeizame relatie tussen veel alleenstaande moeders en de verzorgingsstaat. Een van de outreachende sociaal werkers licht toe:

Eerst probeer je contact te leggen met iemand en zien dat je geaccepteerd wordt. Dan ga je met kleine stapjes, afgaand op je intuïtie en met bevind van zaken, vertrouwen proberen op te bouwen. Dat is een precair proces dat makkelijk kan mislukken als er net iets misgaat in het leven van je cliënt terwijl jij toevallig op vakantie bent of griep hebt. Bij het minste of geringste haakt de cliënt weer af en denkt: Zie je wel, hij is er niet, net nu ik hem zo hard nodig heb. Het gaat om mensen die erg beschadigd en wantrouwend zijn, er is veel misgelopen in hun levens. (outreachingwerker 13-3-2012)

We laten de verschillen tussen de benadering van deze outreachende sociaal werkers en reguliere instanties zien aan de hand van de hierboven besproken vier factoren die de problematische relatie tussen de verzorgingsstaat en hulpbehoevendenden als Anna verklaren.

De eerste factor was de steeds contractuelere aard van de verzorgingsstaat. Outreachende werkers bieden geen hulp op contractbasis; hun steun is onvoorwaardelijk. Ongeacht het gedrag van hun cliënten blijven ze proberen om het contact te herstellen. Ze bellen net zo lang of vaak aan tot iemand opendoet. Als dat niet helpt turen ze in brievenbussen en door ramen en proberen zo mogelijk de achterdeur. In het geval van Anna kostte het de outreachende sociaal werker meer dan twee maanden om een afspraak te maken en nog een paar maanden langer om haar vertrouwen te winnen. In de eerste maanden probeerde ze de administratieve chaos rond Anna's schulden te sorteren. Ze nam contact op met alle betrokken instanties en vroeg hun medewerking. Ze vulde formulieren in voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, probeerde Anna op te vrolijken en gaf advies over de opvoeding van haar dochter. Dit had tot gevolg dat het tweede probleem werd aangepakt: Anna's wantrouwen tegen de verzorgingsstaat werd wat minder.

Wat de derde factor betreft, fouten die instanties maken: het was de sociaal werker die ontdekte dat Anna twee jaar lang niet het volledige uitkeringsbedrag had ontvangen waar ze recht op had. Toen Anna's dossier zoekgeraakt was en de hele aanvraag voor schuldsanering opnieuw gedaan moest worden, behartigde ze Anna's belangen bij de betrokken gemeentelijke dienst. Anna voelde zich gesteund door haar inspanningen en het vierde probleem, het bestraffende gezicht van de verzorgingsstaat, kon op afstand worden gehouden.

Anna is deze outreachende sociaal werker erg dankbaar voor dit alles:

Als ze me niet had geholpen, zou ik nog steeds op het punt zijn dat ik totaal niet wist hoe ik uit de ellende kon komen. Ze heeft me met zoveel

dingen geholpen, dankzij haar is mijn leven er echt op vooruit gegaan. Terugkijkend heeft het mij erg geraakt dat iemand echt aandacht voor mij had.

Outreachinge sociaal werkers proberen in hun contact ondersteunend en meelevend te zijn en niet zozeer voorwaardelijk. Het is een manier van omgang die op familie- of vriendencontact lijkt en in de regel geen deel uitmaakt van meer formeel contact in het openbare leven. Relaties van deze sociaal werkers met cliënten zijn eerder pedagogisch dan wederkerig. Ze bieden vrouwen als Anna het soort zorg en emotionele ondersteuning dat ze meestal sinds hun vroege jeugd niet meer hebben gehad.

Ik heb in mijn leven zo veel problemen meegemaakt. Het is fijn dat ik haar [de sociaal werker] nu kan bellen, want ik ben helemaal alleen. Ik vertrouw niet veel mensen, maar haar kan ik echt vertrouwen. Ik kan haar alles vertellen. Ze laat me niet vallen, ze helpt me de goeie kant op. (Anna, 29-5-2012)

Dit brengt ons bij een kwetsbaar aspect van dit type werk: het beperkte tijdsbestek. Hoewel deze sociaal werkers veel langer contact houden met hun cliënten dan 'gewone' sociaal werkers, is ook hún hulp uiteindelijk toch meestal tijdelijk, terwijl de problemen van hun cliënten de neiging hebben structureel te zijn. Een outreachende sociaal werker legt uit:

Sommige vrouwen zullen altijd hulp nodig hebben. Die lukt het gewoon niet op zich zelf. Dan zijn ze wel even zonder schulden, maar na een tijdje zie je toch dat het weer opnieuw begint. Ze hebben ook weinig om op terug te vallen: bij een kleine tegenslag gaat het dan alweer mis. Of er zijn problemen met de kinderen of huiselijk geweld of de nieuwe partner gaat er vandoor. Veel cliënten komen zelf uit gezinnen waar deze problemen al speelden. Zo wordt het van generatie op generatie doorgegeven. Wij zijn net de brandweer: we blussen de brand, maar na een tijdje breekt er een nieuwe brand uit. (sociaal werker 24-11-2011)

Conclusie

De Nederlandse verzorgingsstaat ziet er op het eerste gezicht misschien wel uit als een oase van welzijn, maar zo ervaren veel alleenstaande bijstandsmoeders het niet. Waarom lukt het de Nederlandse verzorgingsstaat met zijn

brede scala aan dienstverlening niet om hun levens positief te beïnvloeden? En waarom keren alleenstaande bijstandsmoeders de schijnbare overvloed aan zorg en ondersteuning van de verzorgingsstaat vaak de rug toe?

De overkoepelende reden is dat er bij deze overvloed aan ondersteuning en 'sociale zekerheid' impliciet wordt uitgegaan van iets dat alleenstaande bijstandsmoeders juist missen: relationele en emotionele veiligheid in hun privéleven. Sociale zekerheid wordt over het algemeen opgevat als materiële zekerheid, zoals een inkomen hebben en een dak boven je hoofd, nu en in de nabije toekomst. Maar voor eenoudergezinnen in de bijstand, die vaak verstoken zijn van relationele en emotionele veiligheid, is deze materiële vorm van sociale zekerheid niet toereikend. Zonder relationele en emotionele veiligheid is voor hen de verzorgingsstaat dan te ingewikkeld, controlerend, bestraffend en soms te beangstigend, en dit leidt ertoe dat zij zich alleen met de grootste moeite aan de contractuele voorwaarden kunnen houden. Vrouwen als Anna missen de emotionele en relationele veiligheid waar de verzorgingsstaat impliciet van uitgaat. De verzorgingsstaat blijft gebaseerd op het mannelijke kostwinnersmodel, niet alleen door materiële regelingen zoals velen hebben betoogd (Knijn, 2004; Lewis, 2006), maar ook in termen van emotionele en relationele veiligheid die het gezin de traditionele kostwinner bood. Zorgzame aan huis gebonden vrouwen voorzagen met hulp van familie en vrienden in deze stabiliteit. De klassieke verzorgingsstaat hoefde 'slechts' tijdelijke materiële steun te verlenen in het geval van werkloosheid, ernstige ziekte of ouderdom; wel cruciaal omdat de zorgzame omgeving dat niet kon bieden (Taylor-Gooby, 2004). Maar in emotionele en relationele zekerheid was dankzij de huisvrouw voorzien.

De 'sociale' zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, is dus toereikend als er een solide basis van emotionele en sociale veiligheid is waarin zorgzame relaties in het dagelijks leven voorzien. Als deze fundamentele veiligheid ontbreekt, werkt de contractuele relatie met de verzorgingsstaat niet. Alleenstaande bijstandsmoeders (en waarschijnlijk ook andere vormen van multiprobleemgezinnen) zijn niet in staat om aan de voorwaarden van het contract te voldoen, omdat hun levens te onzeker en chaotisch zijn, waardoor ze zich ontwijkend en angstig gedragen. Zonder relationele veiligheid in hun privéleven komt de materiële zekerheid die de arrangementen van de verzorgingsstaat aanbieden niet tot zijn recht.

Sociaal werkers benadrukken dat het erg belangrijk is om emotionele stabiliteit te bieden. Dit betekent in de praktijk vaak dat ze jaren, soms zelfs decennia contact houden met hun cliënten. Sociaal werkers bouwen met hun cliënten zorgzame relaties op, die een substituut zijn voor de emotionele en sociale stabiliteit die traditionele kostwinners al hebben.

Deze vervanging hebben veel alleenstaande bijstandsmoeders hard nodig. Alleen dan kunnen zij voldoen aan de voorwaarden van de contractuele verzorgingsstaat.

Voor de betekenis van sociale zekerheid in onze verzorgingsstaat heeft dit belangrijke implicaties. Het betekent dat we onze opvatting van wat sociale zekerheid is, moeten verruimen. Sociale zekerheid is een combinatie van materiële, relationele en emotionele zekerheid. Doordat het sociale-zekerheidsstelsel in samenhang met het kostwinnersmodel is ontwikkeld, is het daar impliciet ook afhankelijk van. We regelen de materiële zekerheid, ervan uitgaande dat in de relationele en emotionele zekerheid voorzien is in de privésfeer. Dat is echter voor veel mensen niet meer het geval. Dit geldt niet alleen voor alleenstaande moeders in de bijstand maar ook bijvoorbeeld voor veel nieuwe Nederlanders, alleenstaande ouderen, en voor mensen met psychiatrische problemen of een verstandelijke beperking. Met de recente decentralisaties naar het sociale domein van gemeenten hoopt men dat het sociale netwerk deze mensen relationele en emotionele zekerheid zal bieden, maar dat is vaak te veel gevraagd (Verplanke & Duyvendak, 2010; Bredewold, 2014).

Hoewel ons onderzoek een degelijk vervolg zou moeten krijgen om met meer zekerheid iets te kunnen zeggen, kunnen we er maar beter van uitgaan dat emotionele en relationele zekerheid voorwaardelijk zijn voor het gebruik kunnen maken van materiële zekerheid. Dat betekent dat het bieden van alleen materiële zekerheid slechts zin heeft wanneer in de andere twee vormen van zekerheid is voorzien. Is dat niet het geval, dan moet de verzorgingsstaat daarvoor zorgen totdat hierin op een andere manier voorzien is. Vaak zou dat kunnen neerkomen op: langdurig. Wat betekent dit in de praktijk? Wat zou relationele en emotionele zekerheid dan kunnen inhouden?

Ten eerste kan de hulpverlening in brede zin hier een rol in spelen. Hier doemt de al vaak gebruikte vergelijking met de huisarts op. De huisarts biedt zo nodig langdurige medische zekerheid; op eenzelfde manier zouden we in situaties waarin emotionele en relationele zekerheid ontbreken, met de hierboven beschreven gevolgen van dien, sociaal werkers in de gelegenheid moeten stellen om deze te bieden, wellicht in sommige gevallen heel langdurig. Jarenlange 'waakvlamcontacten' die zo nodig emotionele en relationele zekerheid bieden zoals een huisarts langdurig medische ondersteuning biedt. Het huidige sociaal werk is daar niet op ingericht; dat wordt te veel door reorganisaties, bezuinigingen en stelselherzieningen geplaagd. Mensen die betreffende voorwaardelijke zekerheid ontberen, hebben echter recht op 'warme' contacten met hulpverlenende instanties. Geen blafferige en

bevelende brieven die slechts verwijzen naar websites en onbereikbare en/of anonieme telefoonnummers waarover Stefan Steinmetz (2013) zo treffend schreef. Ook geen kortdurende hulptrajecten, die beëindigd worden omdat het maximum aantal contactmomenten is bereikt en niet omdat de problemen verholpen zijn. Wel toegang tot hulpverleners die langdurig contact mogen onderhouden en beschikbaar zijn als zich problemen voordoen, zonder de illusie dat deze hulp ooit helemaal overbodig wordt. Dat verwachten we van de huisarts immers ook niet.

Ten tweede zouden we ook meer structureel moeten kijken naar basisvoorzieningen die de genoemde emotionele en relationele zekerheid kunnen verschaffen. Aan het eind van de negentiende eeuw geloofde men nog dat mensen die in extreme armoede leefden en met behulp van massale emancipatieprogramma's uit hun ernstige achterstandspositie verheven en bevrijd konden worden. Dit varieerde van inenting, riolering en goede huisvesting tot en met de leerplichtwet. Uit deze voorbeelden blijkt dat verheffing dus ook niet per se paternalistisch was en vaak maatregelen betrof die niet alleen de onderklasse maar iedereen ten goede kwamen.

Op dit moment is er geen massaal emancipatieprogramma meer en lijken politiek en beleid zich erbij neer te leggen dat er nu eenmaal mensen zijn die niet mee kunnen komen en/of die permanent in achterstand en armoede zullen blijven leven, en voor wie we hoogstens brandjes kunnen blussen. De vraag is echter wat een hedendaags massaal verheffingsprogramma zou kunnen zijn dat zich met de vroegere verheffingsprogramma's zou kunnen meten? Te denken valt aan een reeks nieuwe wetten die bij uitstek alleenstaande ouders zouden kunnen helpen, maar ook voor anderen behulpzaam zijn. Allereerst een vervroeging van de leerplichtwet vanaf twee jaar met langere schooldagen waarin ook kunstzinnige en sportieve vorming is opgenomen, vergelijkbaar met wat men in Scandinavië aanbiedt. Ten tweede een opleidingsplicht (en dus ook -recht) voor volwassenen die eerder kansen gemist hebben. De opleidingen zouden dan in ieder geval voor de laagste inkomensgroepen gratis moeten zijn zodat geld geen belemmering meer is voor goed onderwijs. Ten derde het recht op toegang tot een betaalde baan, gekoppeld aan een groot programma voor gesubsidieerd werk vergelijkbaar met de vroegere banenpoolbanen en melkertbanen, zonder de verwachting dat iedereen uitstroomt naar een 'reguliere' baan. En ten vierde sociale dienstplicht voor alle jongeren zodat zij kennismaken met de samenleving en met andere sociale klassen en in die periode overbruggende contacten (vergelijk Putnam, 2000) opdoen die hun de rest van hun leven van pas kunnen komen.

Sociale zekerheid is een veel gelaagder en complexer fenomeen dan waar ons stelsel van uitgaat. Het wordt daarom tijd dat we ons stelsel daarop aanpassen.

Literatuur

- Andersen, N. (2004). The contractualisation of the citizen: on the transformation of obligation into freedom. *Zeitschrift für Soziologische Theorie*, 10(2), 273-291.
- Arcanjo, M. (2011). Welfare state regimes and reforms: a classification of ten European countries between 1990 and 2006. *Social Policy and Society*, 10(2), 139-150.
- Batty, E. & Flint, J. (2012). Conceptualising the contexts, mechanisms and outcomes of intensive family intervention projects, *Social Policy and Society*, 11(3), 345-358.
- Bredewold, F. (2014). *Lof der oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische achtergrond en buurtbewoners*. Amsterdam: Van Gennip.
- Chevannes, M. (2002). Social construction of the managerialism of needs assessment by health and social care professionals. *Health and Social Care in the Community*, 10(3), 168-178.
- Cook, K. (2012). 'Single parents' subjective well-being over the welfare to work transition. *Social Policy and Society*, 11(2), 143-155.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca en Londen: Cornell U.P.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom. The Worldview That Makes the Underclass*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Dalrymple, T. (2005). The roads to serfdom, *City Journal*, 21(4), 3.
- Darab, S. & Hartman, Y. (2011) Psychic wounds and the social structure: an empirical investigation. *Current Sociology*, 59, 6, 787-804.
- Dubois, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*. Burlington: Ashgate.
- Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements. *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 265-287.
- Flint, J., Batty, E., Parr, S., Platts-Fowler, D., Nixon, J. & Sanderson, D. (2011). *Evaluation of Intensive Intervention Projects*. Londen: Department for Education.
- Fraser, N. & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: tracing a keyword of the US welfare state. *Signs*, 19, 2, 309-336.

- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gillies, V. (2008). Perspectives on parenting responsibility: contextualizing values and practices. *Journal of Law and Society*, 35(1), 95-112.
- Gilliom, J. (2001). *Overseers of the Poor. Surveillance, Resistance, and the Limits of Privacy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goodin, R. (2002). Structures of mutual obligation. *Journal of Social Policy*, 31(4), 579-596.
- Goodin, R. & Smitsman, A. (2000). Placing welfare states: the Netherlands as a crucial test case. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2(1), 39-64.
- Gustafson, K. (2011). *Cheating Welfare. Public Assistance and the Criminalization of Poverty*. New York: New York U.P.
- Handler, J. (2003). Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 229-243.
- Haux, T. (2011). Activating lone parents: an evidence-based policy appraisal of welfare-to-work reform in Britain. *Social Policy and Society*, 11(1) 1-14.
- Hochschild, A. (1983). *The Managed Heart. The Commercialization of Human Feeling*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hochschild, A. with Machung, A. (1989). *The Second Shift. Working Parents and the Revolution at Home*. New York: Viking Press.
- Hochschild, A. (2003). *The Commercialization of Intimate Life. Notes from Home and Work*. San Francisco en Los Angeles, CA: University of California Press.
- Knijn, T. (2004) Challenges and risks of individualisation in the Netherlands. *Social Policy and Society*, 3(1), 57-65.
- Knijn, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 4(3), 328-361.
- Lewis, J. (2006). Perceptions of risk in intimate relationships: the implications for social provision. *Journal of Social Policy*, 35(1), 39-57.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2), 315-335.
- Mead, L. (1997). *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Newman, J. (2007). The "double dynamics" of activation institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 364-375.

- Nixon, J., Pawson, H. & Sosenko, F. (2010). Rolling out anti-social behaviour families projects in England and Scotland: analysing the rhetoric and practice of policy transfer. *Social Policy and Administration*, 44(3), 305-325.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Sage, D. (2012). Fair conditions and fair consequences? Exploring New Labour, welfare contractualism and social attitudes. *Social Policy and Society*, 11(3) 359-373.
- Schram, S. (2000). *After Welfare. The Culture of Postindustrial Social Policy*. New York: New York U.P.
- Schmidtz, D. & Goodin, R. (1998). *Social Welfare and Individual Responsibility*. Cambridge: Cambridge U.P.
- SCP (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Soss, J., Fording, R. & Schram, S. (2011). The organization of discipline: from performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2, suppl. 2), 203-332.
- Stanley, K. (2005). Sanctions and sweeteners: rights, responsibilities and the welfare state. *Public Policy Research*, 12(1) 37-43.
- Steinmetz, S. (2013) *De brievenbus van Mevrouw de Vries. Gekmakende post van onze semi-overheid*. Amsterdam: Atlas-Contact.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford U.P.
- Verplanke, L. & Duyvendak, J.W. (2010). *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: AUP.
- White, S. (2000). Social rights and the social contract: political theory and the new welfare politics, *British Journal of Political Science*. 30(3), 507-532.

Over de auteurs

Evelien Tonkens is hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek.

Loes Verplanke is onderzoeker en docent bij de afdeling Sociologie van de Universiteit van Amsterdam.

10. Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen

Olaf van Vliet

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH10

Samenvatting

Sociale investeringen staan in veel Europese landen op de beleidsagenda. Hierbij gaat het om een omslag van klassiek herverdelend sociaal beleid naar activerend sociaal beleid. Hoewel deze agenda een verlaging van de armoede beoogt, vrezen sommigen juist voor averechtse effecten. Uit vergelijkende studies blijkt dat sociaal investeringsbeleid vooralsnog weinig effect heeft gehad op de ontwikkeling van de Europese armoedecijfers. Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat in de meeste landen – mede door het optreden van de financiële crisis – de verschuivingen in de uitgaven van traditioneel naar activerend sociaal beleid betrekkelijk beperkt in omvang zijn. Echter, vanwege politiek-economische redenen en trends als verdergaande economische globalisering, is het goed denkbaar dat sociale investeringen in de toekomst een belangrijker plek krijgen in sociale stelsels.

Keywords: sociale investeringen, actief arbeidsmarktbeleid, EU agenda, politieke economie, internationale vergelijking

Inleiding

Een belangrijk element in het denken over de toekomst van sociaal beleid is de transitie naar een nieuw sociaal investeringsbeleid. Diverse auteurs hebben verschillende termen gebruikt voor deze transitie (zie Taylor-Gooby, 2015), maar de kern is steeds dat klassiek herverdelend sociaal beleid wordt

omgevormd in activerend sociaal beleid dat is gericht op ‘sociale insluiting’ door een hogere arbeidsparticipatie. Een dergelijke transitie wordt door de Europese Commissie bepleit onder de term ‘sociale-investeringsagenda’. In verschillende communiqués heeft de Europese Commissie de lidstaten van de EU opgeroepen om het concept van sociale investering beter te laten terugkomen in de verdeling van collectieve middelen en in het ontwerp van sociaal beleid (Europese Commissie, 2013: 9). Een dergelijke agenda van de Europese Commissie ligt in het verlengde van eerdere Europese beleidsagenda’s. Al in de Europese Werkgelegenheidsstrategie uit 1997 stond het omvormen van passieve uitkeringen naar actief arbeidsmarktbeleid centraal (zie Taylor-Gooby, 2015).

Het concept sociale investering is breder dan het concept van activering (Vandenbroucke & Vleminckx, 2011; Taylor-Gooby, 2004). In de eerste plaats gaat het om beleid dat is gericht op het accommoderen van nieuwe sociale risico’s – risico’s die kenmerkend zijn voor een postindustriële samenleving van de eenentwintigste eeuw. Daaronder valt bijvoorbeeld het risico op het beschikken over verouderde kennis en vaardigheden in een veranderende arbeidsmarkt, of de combinatie van arbeid en zorg, terwijl tot de oude sociale risico’s werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en het langlevensrisico gerekend worden. In de tweede plaats heeft sociale investering betrekking op investeringen in menselijk kapitaal. Collectieve arrangementen zouden meer daarop gericht moeten zijn en minder op traditionele uitkeringen. In de derde plaats heeft sociale investering betrekking op een dienstendimensie. Net als in Scandinavische verzorgingsstaten, zou sociaal beleid meer gericht moeten zijn op diensten dan op inkomensoverdrachten.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre sociale investering een plaats heeft gekregen in de sociale stelsels van Europese landen. Eerst ga ik in op de effecten van sociale investeringen. De Europese Commissie beoogt de armoede te verlagen, maar in de internationale literatuur is juist betoogd dat de sociale-investeringsagenda heeft bijgedragen aan stijgende armoedecijfers. In deze eerste paragraaf bespreek ik wat we uit empirisch onderzoek tot nu toe weten over de effecten van sociale investeringen en hoe we de verschillende effecten kunnen duiden. Vervolgens geef ik een beeld van de daadwerkelijke verschuivingen in het sociaal beleid in een aantal Europese landen. Daarvoor zet ik eerst kort uiteen welke typen sociale stelsels Europa kent. Na een analyse van de verschuivingen in sociaal beleid in de periode vóór de financiële crisis, ga ik kort in op de beleidsveranderingen tijdens de crisis. Tot slot geef ik een vooruitblik. Ondanks het feit dat in veel landen nog geen sprake is geweest van een majeure herijking van de verzorgingsstaat in de richting van een ‘sociale-investeringsstaat’, is

op grond van een aantal sociaal-economische ontwikkelingen en politiek-economische processen een tendens naar meer sociale investeringen goed denkbaar.

De effecten van sociale investeringen

In het concept 'sociale investering' neemt activering via actief arbeidsmarktbeleid een belangrijke plaats in (Bonoli, 2012). Actief arbeidsmarktbeleid is beleid dat is gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Passief beleid daarentegen bestaat uit werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Overheden kunnen verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid inzetten, zoals arbeidsbemiddeling gericht op het verbeteren van het zoeken naar werk, het stimuleren van zoekinspanningen met bijvoorbeeld uitkerings-sancties, loonkostensubsidies om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een werkzoekende in dienst te nemen, training en scholing en het creëren van gesubsidieerde banen (Centraal Planbureau, 2016).

In de arbeidseconomie is veel empirisch onderzoek verricht naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Dit betreft veelal micro-econometrisch evaluatieonderzoek naar een specifieke beleidsmaatregel in een bepaald land.¹ In een meta-analyse van ongeveer 100 van dergelijke evaluatiestudies in Europese landen vindt Kluge (2010) positieve effecten op de transitie van werkloosheid naar betaald werk voor arbeidsbemiddeling en loonkostensubsidies voor werkgevers. Hij vindt kleine effecten voor training en scholing en hij vindt zelfs negatieve effecten voor gesubsidieerde banen. Deze studie is door Card e.a. (2010) uitgebreid tot ongeveer 200 evaluatiestudies van actief arbeidsmarktbeleid in Europa en de Verenigde Staten. In deze studie worden de bevindingen van Kluge (2010) voor Europa bevestigd. Verder laten Card e.a. (2010) zien dat arbeidsbemiddeling vooral op de korte termijn positieve effecten heeft, terwijl training en scholing meer effect sorteren op de lange termijn.

Naast de effectiviteit is ook de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid van belang. Ondanks het feit dat er vele honderden studies zijn gepubliceerd over de effectiviteit, zijn er nauwelijks studies in internationale tijdschriften gepubliceerd die ook de kosteneffectiviteit in ogenschouw hebben genomen. De directe kosten zijn sterk afhankelijk van het type arbeidsmarktprogramma. Relatief voordelig is bijvoorbeeld de begeleiding van werkzoekenden, terwijl scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid vrij kostbaar zijn (CPB, 2016). Naast de directe kosten zijn ook de indirecte effecten van belang in een kosten-batenanalyse. Bijvoorbeeld:

wanneer een werkzoekende via een arbeidsmarktprogramma een baan heeft gevonden, is het mogelijk dat een andere werkzoekende die ook geschikt was voor de vacature deze baan nu niet krijgt. Dergelijke verdringingseffecten verkleinen de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid.

Waar in de academische literatuur en in het beleidsdebat over actief arbeidsmarktbeleid het verkorten van de werkloosheidsduur centraal staat, is de discussie rondom sociale investeringen meer gericht op het verlagen van de armoede als beleidseffect. In het Europese beleidsdebat wordt het verhogen van de arbeidsparticipatie dan ook meer gezien als een middel om de armoede te verlagen en de sociale cohesie te vergroten. In 2011 publiceerde Bea Cantillon (2011) een spraakmakende observatie over de effectiviteit van de sociale-investeringsagenda in relatie tot armoedebestrijding. In het decennium voorafgaand aan het uitbreken van de financiële crisis waren de economische omstandigheden in Europa redelijk gunstig. Er was sprake van een bescheiden economische groei en van een groeiende werkgelegenheid. Desalniettemin waren in veel Europese landen de armoedecijfers niet gedaald, maar gestagneerd of zelfs gestegen.² Een eerste verklaring voor deze observatie is dat huishoudens die in armoede leven onvoldoende profijt hebben gehad van de werkgelegenheidsgroei. Preciezer geformuleerd, werkloze huishoudens hebben niet in dezelfde mate geprofiteerd van de groei in werkgelegenheid als de huishoudens waar ten minste één persoon reeds betaald werk verrichtte (Marx e.a., 2012; Cantillon, 2011). Echter, uit onderzoek van Corluy en Vandenbroucke (2014) blijkt dat dit geen volledige verklaring biedt voor de tegenvallende armoedecijfers.

Volgens Cantillon (2011) zijn de tegenvallende armoedecijfers ook deels toe te schrijven aan de moeilijke transitie van traditioneel sociaal beleid naar nieuw sociaal investeringsbeleid. In de literatuur zijn twee verklaringen te vinden voor dit negatieve effect van sociale investeringen. De eerste verklaring veronderstelt dat het verleggen van de focus van oude naar nieuwe sociale risico's en investeringen in menselijk kapitaal een verschuiving in de collectieve uitgaven met zich meebrengt van traditioneel passief naar nieuw activerend sociaal beleid dat relatief minder herverdelend is. In een onderzoek naar kindregelingen in Vlaanderen laten Ghysels en Van Lancker (2011) zien dat collectieve uitgaven aan kinderopvang en ouderschapsverlof vooral terechtkomen bij hogere inkomensgroepen. De verklaring hiervoor is dat het vooral de werkenden zijn die gebruikmaken van kinderopvang en ouderschapsverlof. Een dergelijk verdelingseffect staat ook wel bekend als het matteüseffect.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek komt dit beeld echter minder sterk naar voren. Vaalavuo (2013) laat voor zes Europese landen zien dat

lage inkomensgroepen meer profijt hebben van collectieve uitgaven aan nieuw sociaal beleid dan hoge inkomensgroepen. Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat het betrekking heeft op slechts één jaar, waarmee geen inzicht wordt verkregen in de vraag of er een verband is tussen de veranderingen in sociaal beleid en de veranderingen in de armoedecijfers. Van Vliet en Wang (2015) onderzochten het verband tussen uitgaven aan traditioneel sociaal beleid en sociale investeringen en financiële relatieve armoede voor vijftien Europese landen in de periode voor de financiële crisis (1997-2007). In deze studie vonden ze geen empirisch bewijs voor een armoede-verlagend effect van sociale investeringen. Verder blijkt uit deze studie ook niet dat de tegenvallende armoedecijfers deels zijn toe te schrijven aan de focus op nieuw sociaal beleid.

Een tweede reden waarom sociale investeringen deels verantwoordelijk zouden zijn voor de toegenomen armoede is dat de focus op activering en het lonend maken van werk heeft geleid tot minder genereuze werkloosheids- en bijstandsuitkeringen (Paetzold & Van Vliet, 2014). In veel Europese landen zijn de referentie-eisen strikter geworden waardoor mensen minder snel in aanmerking komen voor een uitkering (Immervoll & Richardson, 2011). Daarnaast zijn in veel landen de uitkeringsniveaus verlaagd (Wang & Van Vliet, 2016). Al met al is in veel landen de inkomensbescherming van werklozen lager geworden.

Typen verzorgingsstaten in Europa

Na de Tweede Wereldoorlog hebben de socialezekerheidsstelsels in Europese landen een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkelingen werden gedreven door uiteenlopende economische, sociale en politieke processen. Die hebben gezorgd voor een breed palet aan sociale stelsels in Europa. Tussen deze stelsels bestaan belangrijke verschillen en ieder stelsel is uniek, maar sommige stelsels vertonen overeenkomsten en zo is het mogelijk om clusters van stelsels te identificeren. In de klassieker *The Three Worlds of Welfare Capitalism* onderscheidt Gøsta Esping-Andersen (1990) drie typen verzorgingsstaten. Dit is achteraf gezien het startschot gebleken voor een uitgebreid academisch debat over het classificeren van socialezekerheidsstelsels (zie voor een handzaam overzicht het werk van Arts en Gelissen (2006)). Wat betreft de Europese landen is dit debat halverwege de jaren nul min of meer uitgemond in een consensus waarin vier typen verzorgingsstaten worden onderscheiden (Sapir, 2006): noordelijke, Angelsaksische, continentale en Zuid-Europese verzorgingsstaten.

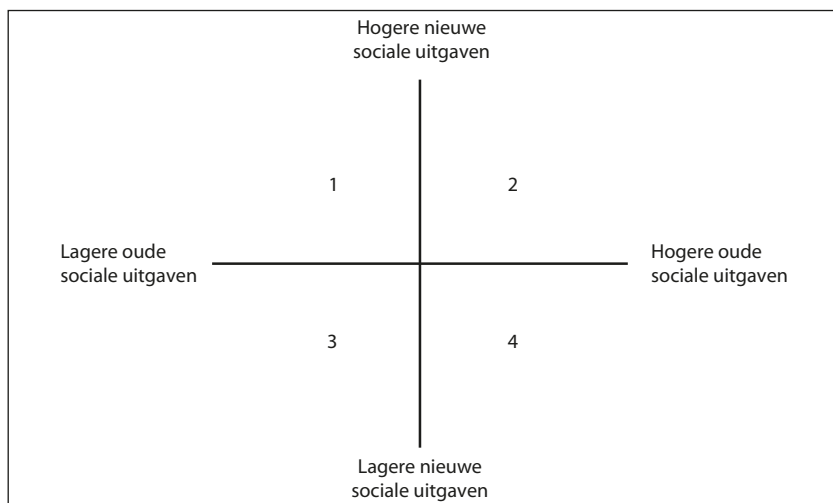
Noordelijke verzorgingsstaten worden gekenmerkt door een hoog niveau van sociale bescherming dankzij relatief hoge uitkeringen. Daar staat tegenover dat deze verzorgingsstaten van oudsher de meest activerende stelsels van Europa hebben. Ook andere elementen van het concept van sociale investeringen zijn terug te vinden in de noordelijke stelsels, zoals de royale kinderopvangregelingen. Deze combinatie van instituties heeft geresulteerd in een relatief hoge arbeidsparticipatie en lage inkomensongelijkheid en armoede. Tot de noordelijke landen worden doorgaans de volgende landen gerekend: Denemarken, Finland, Nederland,³ Noorwegen en Zweden. Een belangrijk kenmerk van *Angelsaksische stelsels* is dat de uitkeringen relatief laag zijn. De uitkeringen zijn bijstandsachtige regelingen. Dat houdt in dat uitkeringen doorgaans niet inkomensgerelateerd zijn, maar dat wel rekening wordt gehouden met de samenstelling van een huishouden. Het idee achter de lage uitkeringen is dat werken lonend is, waardoor mensen een sterke prikkel hebben om te werken. Daarnaast neemt ook in Angelsaksische landen activering een centrale plaats in. Een belangrijk verschil daarbij met de noordelijke stelsels is dat in het noordelijke stelsel de *carrot* centraal staat in het activeringsbeleid (bijvoorbeeld scholing), terwijl in het Angelsaksische stelsel het activeringsinstrumentarium meer weg heeft van de *stick* (bijvoorbeeld uitkeringssancties). Tot de Angelsaksische landen behoren Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In het *continentale stelsel* zijn sociale regelingen sterk gerelateerd aan het arbeidsproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat de hoogte en de duur van de uitkering afhankelijk zijn van de eerder betaalde premies en van de duur van het arbeidsverleden. In dit type verzorgingsstaat, waar de stelsels van België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Oostenrijk toe worden gerekend, is van oudsher niet veel aandacht voor activering. In de *Zuid-Europese stelsels* zijn de sociale uitkeringen relatief laag. Dat komt voort uit het feit dat in Griekenland, Italië, Portugal en Spanje van oorspronkelijk een relatief grote rol was weggelegd voor de familie wanneer het tegenzat in het leven. Vanwege de beperkte omvang van de verzorgingsstaat, was in het Zuid-Europese stelsel slechts een beperkte rol weggelegd voor activering.

Over het classificeren van de verschillende landen is in de academische literatuur een hevig debat gevoerd. De laatste jaren concentreert dit debat zich vooral rond de vraag of landen uit Midden- en Oost-Europa een vijfde type verzorgingsstaat vormen (Draxler & Van Vliet, 2010). Net als bij de andere vier stelsels staat daarbij de onderliggende vraag centraal welke theoretische criteria ten grondslag moeten liggen aan de classificatie. Voor de analyse in deze bijdrage is het vooral interessant om te bezien in hoeverre de ontwikkelingen op het gebied van sociale investeringen in

Europese stelsels zijn te duiden aan de hand van de verschillende typen verzorgingsstaten.

Verschuivingen in sociaal beleid vóór de financiële crisis

Om de ontwikkelingen te schetsen in klassiek, herverdelend sociaal beleid en sociaal investeringsbeleid, maak ik gebruik van collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. Er zijn verschillende classificaties van uitgaven aan sociale zekerheid mogelijk. Hier volg ik de indeling van Vandenbroucke en Vleminckx (2011). Zij classificeren collectieve uitgaven aan sociaal beleid in nieuwe en oude sociale uitgaven. De nieuwe sociale uitgaven omvatten de collectieve uitgaven aan zwangerschaps- en ouderschapsverlof, ouderenzorg (thuiszorg), kinderopvang, verschillende vormen van actief arbeidsmarktbeleid en basis- en voortgezet onderwijs. De oude sociale uitgaven omvatten de collectieve uitgaven aan gezondheidszorg, pensioenen (waaronder ook vroegpensioenregelingen en nabestaandenpensioen) en verschillende typen sociale uitkeringen als werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.⁴ De ontwikkelingen in collectieve uitgaven maken trends en verschuivingen binnen de collectieve uitgaven inzichtelijk. Deze uitgaventrends weerspiegelen deels accentverschuivingen in beleidsagenda's. Daarbij moet worden opgemerkt dat er een aantal beperkingen is verbonden aan het gebruik van sociale uitgaven (De Deken, 2014). Ten eerste: verschillen in de compositie van sociale uitgaven met betrekking tot oude en nieuwe sociale programma's kunnen een indicatie geven van bewuste beslissingen om meer of minder uit te geven aan een bepaald beleidsterrein. Echter, de verschillen in uitgaven kunnen ook een weerspiegeling zijn van de variatie in demografische of conjuncturele trends tussen landen.⁵ Ten tweede: uitgaven geven niet een volledig beeld van de institutionele kenmerken. In het geval van arbeidsmarktbeleid bijvoorbeeld geven uitgaven wel een indicatie van de financiële middelen die worden besteed aan trainingen in het kader van reïntegratie, maar niet van sollicitatieverplichtingen. Ten derde: verschillen tussen landen in de fiscale behandeling van uitkeringen worden niet meegenomen in de sociale uitgaven. Vanwege deze beperkingen wordt in internationaal vergelijkend onderzoek vaak gebruikgemaakt van vervangingsratio's als een alternatieve indicator voor, of een aanvulling op sociale uitgaven. Echter, vervangingsratio's kunnen in de regel alleen worden geconstrueerd voor uitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen, bijstandsuitkeringen of pensioenen, en dus niet voor regelingen die als sociale investering worden beschouwd.

Figuur 1. Verschuivingen in nieuwe en oude sociale-zekerheidsuitgaven

Bron: gebaseerd op Häusermann (2012)

Voor het argument dat de stijging in de armoedecijfers gerelateerd is aan een verschuiving in de collectieve uitgaven, is het van belang hoe een dergelijke verschuiving er precies uitziet. Een en ander wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van *figuur 1*. Het kwadrant waar het om gaat in het argument, is kwadrant 1. Immers, dat is het kwadrant waarin meer wordt gespendeerd aan nieuw sociaal beleid ten koste van traditioneel sociaal beleid. Kwadrant 3 zal ook negatief uitpakken voor de armoede, maar in dit kwadrant is de daling aan oude sociale uitgaven niet toe te schrijven aan de stijging in nieuwe sociale uitgaven.

Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp in negentien Europese landen in de tien jaar voorafgaand aan de financiële crisis.⁶ De tabel laat de nodige variatie tussen landen zien. In 2007 waren Denemarken en Zweden de landen met de hoogste uitgaven aan nieuw sociaal beleid. Dit geldt zowel voor de uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp als voor de uitgaven uitgedrukt als percentage van de totale sociale uitgaven. Ook in Nederland liggen de uitgaven aan nieuwe sociaal beleid met 7,3 procent van het bbp boven het Europese gemiddelde van 6,2 procent van het bbp. De landen met de laagste uitgaven aan nieuw sociaal beleid daarentegen zijn Griekenland en Slowakije. Wat de oude sociale uitgaven betreft kunnen de hoogste uitgaven worden gevonden in Frankrijk, Oostenrijk en België en de laagste uitgaven in Slowakije en Ierland.

Tabel 1. Nieuwe en oude socialezekerheidsuitgaven, 1997-2007*

	Nieuwe sociale uitgaven (% bbp)			Oude sociale uitgaven (% bbp)			Nieuw/(Nieuw+Oud) uitgaven ratio (%)		
	Verandering			Verandering			Verandering		
	1997	2007	1997-2007	1997	2007	1997-2007	1997	2007	1997-2007
België	4,3	7,0	2,7	22,8	23,2	0,4	15,8	23,2	7,4
Denemarken	11,8	10,2	-1,6	18,9	18,5	-0,3	38,4	35,4	-3,0
Duitsland	5,7	4,7	-1,0	23,7	22,3	-1,4	19,4	17,4	-1,9
Finland	8,5	7,4	-1,1	22,8	19,6	-3,2	27,2	27,3	0,1
Frankrijk	7,4	7,3	-0,1	24,2	24,3	0,0	23,4	23,1	-0,3
Griekenland	3,9	3,1	-0,8	16,4	19,3	3,0	19,2	13,8	-5,4
Hongarije	5,4	6,3	0,8	17,7	19,2	1,5	23,5	24,6	1,1
Ierland	4,9	4,7	-0,2	11,8	14,5	2,7	29,2	24,3	-4,9
Italië	4,3	4,9	0,6	21,9	23,3	1,4	16,3	17,4	1,0
Nederland	6,0	7,3	1,4	18,7	16,0	-2,7	24,2	31,4	7,2
Noorwegen	9,0	7,9	-1,1	16,0	15,2	-0,7	36,1	34,2	-1,9
Oostenrijk	6,4	5,6	-0,8	24,5	24,2	-0,3	20,8	18,8	-2,0
Polen	4,7	5,0	0,3	19,4	18,5	-0,9	19,7	21,4	1,7
Portugal	4,4	4,9	0,5	16,1	21,2	5,1	21,5	18,8	-2,8
Slowakije	4,0	4,1	0,1	16,8	14,1	-2,7	19,2	22,5	3,3
Spanje	4,7	5,6	0,9	19,4	18,9	-0,5	19,3	22,8	3,4
Tsjechië	4,8	5,1	0,3	17,2	16,5	-0,7	21,8	23,6	1,9
Verenigd Koninkrijk	4,9	6,4	1,6	14,8	16,4	1,5	24,7	28,2	3,5
Zweden	11,6	10,4	-1,2	21,0	18,7	-2,4	35,5	35,8	0,3
Gemiddelde	6,1	6,2	0,1	19,2	19,2	0,0	24,0	24,4	0,5
Standaard deviatie	2,4	1,9	-0,5	3,5	3,2	-0,3	6,6	6,3	-0,3
Variatie- coëfficiënt	0,4	0,3	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,3	0,3	0,0

* Voor sommige landen zijn data weergegeven van rond 1997 (België, 1998; Hongarije, 1999; Polen, 2000; Slowakije, 1999; Verenigd Koninkrijk, 1998) of rond 2007 (Griekenland, 2005; Hongarije, 2006).

Bron: Van Vliet & Wang (2015), gebaseerd op de OECD Social Expenditure Database (OECD, 2012)

Anders gesteld, de Noord-Europese landen spenderen relatief veel en de Zuid-Europese landen relatief weinig aan nieuw sociaal beleid. In continentaal Europa wordt relatief veel gespenseerd aan oud sociaal beleid. Daarmee passen de Europese landen grofweg nog steeds in de ideaaltypische classificaties van verzorgingsstaten uit de internationaal vergelijkende literatuur. Dat is op zichzelf een interessant gegeven, omdat een van de belangrijkste kritiekpunten op dergelijke classificaties is dat die

statisch zijn, terwijl sociaal beleid in de praktijk nu juist voortdurend aan verandering onderhevig is.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen in oude sociale uitgaven door de tijd, dan zien we dat gemiddeld genomen de uitgaven aan nieuw sociaal beleid marginaal zijn gestegen, de uitgaven aan oud sociaal beleid gelijk zijn gebleven en de uitgaven aan nieuw sociaal beleid als een percentage van de totale sociale uitgaven enigszins zijn gestegen. Verder laten de standaarddeviatie en de variatiecoëfficiënt – eenvoudige maatstaven voor de spreiding – zien dat sprake is van enige convergentie van sociale uitgaven. Voor alle drie de uitgavenindicatoren is de spreiding tussen 1997 en 2007 in beperkte mate gedaald. Deze cijfers lijken niet te worden beïnvloed door de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen), want wanneer de MOE-landen buiten beschouwing worden gelaten, is de daling van de spreiding in sterke mate vergelijkbaar. Deze convergentie van sociale uitgaven in Europa wordt gedreven door verschillende factoren, zoals de druk op de overheidsfinanciën door belastingconcurrentie als gevolg van economische globalisering, vergelijkbare trends van werkloosheid en vergrijzing in verschillende Europese landen en de invloed van EU-coördinatie op het terrein van sociaal en arbeidsmarktbeleid en (zie bijvoorbeeld Paetzold & Van Vliet, 2014). Bij deze EU-coördinatie hoort ook zeker de EU-agenda ten aanzien van sociale investeringen.

De veranderingen in de gemiddelden van de drie uitgavenindicatoren in *tabel 1* suggereren niet dat een verschuiving in de sociale uitgaven heeft plaatsgevonden van oud naar nieuw sociaal beleid. Om de verschillen tussen de landen verder inzichtelijk te maken, plaats ik de veranderingen in oude en nieuwe sociale uitgaven uit *tabel 1* in het kwadrantenschema van *figuur 1*, hetgeen *figuur 2* oplevert. Uit deze *figuur* blijkt dat er veel variatie is in de ontwikkelingen van de Europese landen.

In de landen in het kwadrant linksboven staan de landen waar meer is uitgegeven aan nieuw sociaal beleid en minder aan oud sociaal beleid. Nederland, Polen, Slowakije en Tsjechië zijn dus de enige landen waarvoor beargumenteerd zou kunnen worden dat de toegenomen aandacht voor activering en sociale investering ten koste is gegaan van de uitgaven aan traditionele sociale uitkeringen. Voor alle andere landen ligt dat anders. In de landen rechtsboven in het schema is meer uitgegeven aan beide typen sociaal beleid. In het kwadrant rechtsonder staan de landen waar een verschuiving heeft plaatsgevonden die in feite tegenovergesteld is aan de verschuiving die verwacht zou kunnen worden vanwege de sociale-investeringsagenda. In Frankrijk, Griekenland en Ierland is namelijk meer uitgegeven aan oud sociaal beleid en minder aan nieuw sociaal

Figuur 2. Verschuivingen in nieuwe en oude sociale-zekerheidsuitgaven, 1997-2007



beleid. Opmerkelijk is dat alle Noord-Europese landen en Duitsland en Oostenrijk minder zijn gaan uitgeven aan zowel nieuwe als oude sociale zekerheid.

Bovendien suggereert de figuur dat de ontwikkelingen in uitgaven niet gerelateerd zijn aan het type verzorgingsstaat, omdat ieder kwadrant landen verschillende typen verzorgingsstaten bevat. Deze bevindingen komen overeen met de resultaten van een internationaal vergelijkende studie naar de ontwikkelingen in de combinaties van beleidsinstrumenten op het gebied van actief en passief arbeidsmarktbeleid (Van Vliet, 2010). Ook uit deze studie kwamen clusters van Europese landen naar voren die vergelijkbare hervormingstrajecten volgen, maar deze clusters kwamen niet overeen met de gangbare classificaties van de verzorgingsstaten.

Sociale investeringen tijdens de financiële crisis

Tot nu toe heb ik vooral de ontwikkelingen besproken in de jaren die voorafgingen aan de crisis. Maar hoe heeft de verhouding tussen traditioneel en nieuw sociaal beleid zich ontwikkeld gedurende de crisis? Op basis van

een aantal politiek-economische redenen zouden we op voorhand wellicht niet verwachten dat er een verschuiving in de collectieve uitgaven zou plaatsvinden van oud naar nieuw sociaal beleid. In de eerste plaats ligt het niet voor de hand om in jaren met grote begrotingstekorten en veel aandacht voor het terugdringen van de tekorten de uitgaven aan sociale investeringen te verhogen. In de tweede plaats ligt het vanwege electorale redenen niet voor de hand om in jaren met hoge werkloosheid de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen te verlagen om vervolgens de nieuwe sociale uitgaven te verhogen. Wanneer de kans om werkloos te raken groot is, zijn plannen om uitkeringen te verlagen niet erg in trek bij kiezers (Van Vliet, 2012). Daarbij komt dat een uitkering op de korte termijn zekerheid biedt, terwijl de baten van nieuw sociaal beleid – investeringen in scholing bijvoorbeeld – zich laten uitbetalen op de lange termijn. Wanneer de werkloosheid flink oploopt, zoals tijdens de financiële crisis, hebben de meeste kiezers eerst en vooral behoefte aan inkomenszekerheid op korte termijn. Een derde reden waarom we kunnen verwachten dat de financiële crisis een remmende werking heeft gehad op de transitie van oud naar nieuw sociaal beleid, is dat een van de belangrijkste pleitbezorgers van de sociale-investeringsagenda, de Europese Commissie, minder aandacht voor het thema sociale investering had, omdat zij de handen vol had aan het crisismanagement van de schuldencrisis.

Des te verrassender zijn de resultaten uit een internationaal vergelijkende studie naar beleidsveranderingen tijdens de financiële crisis van Van Kersbergen e.a. (2014). Zij laten zien dat in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland – naast een flink aantal bezuinigingen op onder andere ook eerder ingezette sociale investeringen – beleidsveranderingen die passen binnen de sociale-investeringsagenda, juist werden ingezet om bezuinigingen op traditioneel sociaal beleid te compenseren. Niettemin, het is vanwege de hierboven beschreven politiek-economische redenen goed denkbaar dat meer van dit type beleidsveranderingen was doorgevoerd als de financiële crisis niet had plaatsgevonden.

Interessant in dit verband is dat in de arbeidseconomie juist argumenten voorhanden zijn om tijdens recessies sociale investeringen te intensiveren. Eerder in deze bijdrage is uiteengezet dat de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid over het algemeen betrekkelijk laag is. Echter, er zijn goede redenen om aan te nemen dat de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid groter is tijdens recessies (Van Vliet, 2009; Card e.a., 2015). Het aantal langdurig werklozen stijgt gestaag wanneer een recessie voortduurt. Deze groep werklozen is juist de groep werklozen waarvoor activeringsbeleid relatief effectief is.

De politieke economie van sociaalinvesteringsbeleid

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat er behoorlijk wat variatie tussen landen bestaat in de verschuivingen in oud en nieuw sociaal beleid. In sommige landen, zoals Nederland, Polen en Spanje, heeft een verschuiving plaatsgevonden van traditioneel sociaal beleid naar nieuw sociaal beleid. In andere landen hebben dit soort verschuivingen niet of in mindere mate plaatsgevonden. Deze verschillende ontwikkelingen zijn afhankelijk van verschillen in instituties, sociaal-economische trends en politieke ontwikkelingen tussen landen. Over het algemeen ontstaat het beeld dat er nog geen sprake is van een algehele Europese trend richting een nieuw verzorgingsstaatconcept dat geënt is op sociale investeringen. Mogelijk is het zo dat de financiële crisis heeft gefungeerd als een vertragende factor en dat, nu steeds meer Europese economieën beginnen te herstellen, sociale investeringen weer hoger op de politieke agenda terechtkomen. Daarnaast is er mogelijk ook een meer politiek-economische reden waarom sociale investeringen op de lange termijn een belangrijk concept wordt.

Een centrale hypothese in de politiek-economische literatuur op het gebied van sociale zekerheid is dat verzorgingsstaten onder druk staan door de steeds verdergaande economische globalisering. Door de toenemende internationale handel en de mobiliteit van kapitaal neemt de internationale concurrentie van bedrijven toe. Bovendien zijn bedrijven zelf ook steeds mobieler geworden. Deze twee zaken samen maakt dat bedrijven sneller geneigd zijn om te verhuizen naar landen met lagere productiekosten. Dat betekent dat landen met een relatief hoge belasting- en premiedruk de kans lopen dat bedrijven het land verlaten. Vanwege het potentiële verlies van werkgelegenheid zijn regeringen bereid om de belasting- en premiedruk te verlagen. Dit heeft weer tot gevolg dat de overheidsinkomsten teruglopen en dat daardoor de generositeit van het sociale stelsel onder druk komt te staan. Tegelijkertijd treedt er ook een ander effect op. Vanwege de toegenomen internationale concurrentie en de mobiliteit van bedrijven neemt de werkzekerheid van werknemers af. Om deze onzekerheid te compenseren, neemt de vraag van werknemers naar sociale zekerheid toe. Het nettoresultaat van deze ontwikkeling is ook wel beschreven als het globaliseringsdilemma (Rodrik, 1998; Hays, 2009). Economische globalisering zorgt voor een grotere vraag naar sociale zekerheid, terwijl diezelfde globalisering de budgettaire mogelijkheden om aan deze vraag te voldoen ondermijnt.

Hoe politici met het globaliseringsdilemma omgaan, zal van jaar tot jaar en van land tot land verschillen, waarbij de specifieke sociaaleconomische omstandigheden en de politieke constellatie de bepalende factoren zullen

zijn. In de wetenschap is veel onderzoek verricht naar de invloed van economische globalisering op de generositeit van verzorgingsstaten en tot op heden is er in de literatuur nog geen consensus bereikt. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de twee effecten die ten grondslag liggen aan het dilemma elkaar min of meer tenietdoen.

In plaats van hogere of lagere uitgaven aan sociaal beleid, ligt het misschien meer voor de hand dat globalisering leidt tot een andere samenstelling van de sociale uitgaven. Als gevolg van economische globalisering hebben werknemers meer behoefte aan sociale zekerheid, terwijl werkgevers de productiviteit willen vergroten en de productiekosten willen verlagen (Burgoon, 2001). Een verhoging van de traditionele, passieve sociale uitkeringen zou tegemoet komen aan de wensen van de werknemers, maar juist indruisen tegen de wensen van de werkgevers. Het is daarom niet waarschijnlijk dat als gevolg van economische globalisering werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen zullen worden verhoogd. In plaats daarvan kunnen werkgevers en werknemers elkaar meer tegemoet komen op het terrein van sociale investeringen. Voor werkgevers vormen uitgaven aan scholing van werknemers immers de meest productieve vorm van sociale uitgaven, terwijl het voor werknemers een investering is in hun werkzekerheid en hun inkomenszekerheid. Het zou daarom goed kunnen zijn dat economische globalisering op termijn leidt tot een verandering in de samenstelling van collectieve uitgaven aan sociaal beleid; minder uitgaven aan traditioneel herverdelend sociaal beleid en meer uitgaven aan sociale investeringen.

Tot besluit

Laten we de balans opmaken. Een belangrijk doel van de sociale-investeringsagenda is het verlagen van de armoede via het verhogen van de arbeidsparticipatie. Ondanks het feit dat de arbeidsparticipatie in veel landen is gegroeid, zijn de armoedecijfers gestagneerd en in sommige landen zelfs gestegen. In de internationale literatuur (Cantillon, 2011) is beargumenteerd dat deze tegenvallende armoedecijfers voor een deel zijn toe te schrijven aan de overgang van traditioneel sociaal beleid naar sociaal beleid dat meer is gericht op sociale investeringen – om twee redenen. In de eerste plaats zijn collectieve middelen verschoven van het traditionele sociale beleid naar sociaal-investeringsbeleid dat minder herverdelend is. Ten tweede zijn de traditionele sociale uitkeringen minder genereus geworden om die uitkeringen meer activerend te maken. Bevindingen uit enkele casestudy's

ondersteunen deze argumentatie. Echter, de bevindingen uit vergelijkende onderzoeken wijzen er niet op dat deze argumentatie een meer algemene verklaring kan bieden voor de stijgende armoedecijfers in Europa in de jaren voor de crisis. Daar staat tegenover dat de bestaande empirische studies ook niet aantonen dat sociaalinvesteringsbeleid effectief is in het verlagen van de armoede. In die zin lijkt het erop dat de aanbevelingen van de Europese Commissie vooralsnog niet gebaseerd zijn op *evidence-based policymaking*.

Bij de empirische studies naar de effecten van sociale investeringen moet een aantal kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is het zo dat sociale investering een verzamelnaam is geworden voor een breed pallet aan beleidsinstrumenten. Natuurlijk is het zo dat er op het niveau van individuele beleidsinstrumenten veel preciezere uitspraken te doen zijn over de effectiviteit van dit beleid. Daarbij komt nog dat de effectiviteit van beleidsinstrumenten ook sterk afhankelijk is van de specifieke institutionele context en van de combinatie van beleidsinstrumenten, die sterk verschillen tussen landen. Een andere kanttekening is dat het mogelijk te vroeg is om de effecten van de sociale-investeringsagenda te meten, omdat het (ook) gaat om langetermijneffecten. Daarbij is het goed denkbaar dat de positieve effecten van sociale investering meer uit langetermijneffecten bestaan dan de negatieve effecten. Immers, de arbeidsmarkteffecten van de extra uitgaven aan primair en secundair onderwijs kunnen pas na twintig of dertig jaar worden verwacht. Wanneer deze extra uitgaven gepaard zouden gaan met bezuinigingen op sociale uitkeringen om de uitgaven te kunnen financieren, dan merken uitkeringsontvangers dat direct in hun portemonnee.

Echter, een van de verklaringen voor het niet optreden van armoedeverhogende effecten van de sociale-investeringsagenda lijkt te zijn dat de sociale investeringen niet ten koste zijn gegaan van de uitgaven aan traditioneel sociaal beleid. In de jaren voor de crisis zijn slechts in enkele landen de nieuwe sociale uitgaven gestegen terwijl de oude sociale uitgaven zijn verlaagd. Daarmee lijkt het erop dat de toegenomen aandacht voor sociale investering geen verklaring kan bieden voor de ontwikkelingen in de Europese armoedecijfers.

De grote vraag is hoe de balans tussen oud en nieuw sociaal beleid zich de komende jaren zal ontwikkelen. Recent onderzoek van Van Kersbergen e.a. (2014) heeft laten zien dat regeringen tijdens de crisis hebben bezuinigd op traditioneel sociaal beleid, terwijl sociale investeringen in sommige gevallen werden ingezet ter compensatie. Wanneer deze trend door zou zetten, mede onder invloed van economische globalisering, dan zou de verwachting dat de sociale investeringen worden opgevoerd ten koste van het klassieke

sociale beleid toch bewaarheid kunnen worden. Uit een recente studie naar de ontwikkeling van bijstandsuitkeringen in OECD-landen van Wang en Van Vliet (2016) blijkt dat bijstandsuitkeringen in de afgelopen decennia flink zijn gedaald ten opzichte van de loonontwikkeling. Of deze trend een relatie heeft met de toegenomen aandacht voor sociale investeringen is vooralsnog een vraag.

Noten

1. Een kleine greep uit de omvangrijke literatuur: Abbring e.a. (2005); Blundell e.a. (2004); Carling & Larsson (2005); Van den Berg e.a. (2004).
2. Hierbij is het van belang om op te merken dat in vergelijkingen van (financiële) armoedecijfers in Europees verband doorgaans gebruik wordt gemaakt van een relatief armoedebegrip. Volgens dit begrip leeft een huishouden in armoede als het equivalente huishoudensinkomen lager is dan zestig procent van het mediane equivalente huishoudensinkomen van het betreffende land.
3. Interessant is dat Nederland juist een land is dat dikwijls in verschillende typen stelsels wordt ingedeeld. Sommige auteurs classificeren het Nederlandse stelsel als een noordelijk stelsel, terwijl andere auteurs het Nederlandse stelsel classificeren als een continentaal stelsel.
4. Zie Vandenbroucke & Vleminckx (2011) voor een gedetailleerde beschrijving van de classificatie van de nieuwe en oude sociale uitgaven.
5. Om dit effect enigszins te beperken, kijk ik in deze bijdrage naar de periode voorafgaand aan de crisis. Door respectievelijk de gestegen werkloosheid en het gedaalde bbp worden zowel de teller als de noemer van de uitgavenratio sterk beïnvloed door de crisis.
6. De selectie van landen is gebaseerd op de beschikbaarheid van de data.

Literatuur

- Abbring J., Berg, G. van den & Ours, J. van (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *Economic Journal* 115(50), 602-630.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2006). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art Report. In: Pierson, C & Castles, F. (red.) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 175-179.
- Berg, G.J. van den, Klaauw, B. van der & Ours, J.C. van (2004). Punitive Sanctions and the transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics* 22(1), 211-241.

- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. & Reenen, R. van (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, 181-204.
- Burgoon, B. (2001). Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that bind. *International Organization*, 55(3), 509-551.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy* 21(5), 432-449.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal* 120(548), F452-477.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. Working Paper 21431. Cambridge: NBER.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12(3), 301-319.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford: Oxford U.P., 94-130.
- CPB (2016). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, Deel 2*. Den Haag: CPB.
- Deken, J. de (2014). Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Oxford: Oxford U.P., 260-285.
- Draxler, J. & Vliet, O. van (2010). European social model: no convergence from the East. *Journal of European Integration*, 32(1), 115-135.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton U.P.
- Europese Commissie (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83. Brussel: Europese Commissie.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011), The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy* 21(5), 472-485.

- Häusermann, S. (2012) 'The politics of old and new social policies. In: Bonoli, G. & Natali, D. (red), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford U.P., 111-132.
- Hays, J. (2009). *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*. Oxford: Oxford U.P.
- Immervoll, H. & Richardson, L. (2011). *Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries.: What Has Changed in Two Decades?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers 122.
- Kersbergen, K. van, Vis, B. & Hemerijck, A. (2014). The great recession and welfare state reform: is retrenchment really the only game left in town?. *Social Policy and Administration*, 48(7): 883-904.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6): 904-918.
- Marx, I., Vandenbroucke, P. & Verbist, G. (2012). Can higher employment levels bring down poverty in the EU? Regression-based simulations of the Europe 2020 target. *Journal of European Social Policy*, 22(5), 472-486.
- OECD (2012) *Social Expenditure Database 1980-2007*. Parijs: OECD.
- Paetzold, J. & Vliet, O. van (2014). EU coordination and the convergence of domestic unemployment schemes. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1070-1089.
- Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments. *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1002.
- Sapir, A. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 369-390.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risks and social change. In: Taylor-Gooby, P. (red.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford U.P., 1-28.
- Taylor-Gooby, P. (2015). Can 'New Welfare' address poverty through more and better jobs? *Journal of Social Policy*, 44(1): 83-104.
- Vaalavuo, M. (2013). 'The redistributive impact of 'old' and 'new' social spending', *Journal of Social Policy*, 42(3), 513-539.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471.
- Vliet, O. van (2009). De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Laveren tussen schatkist en arbeidsmarktbeleid., *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(5), 266-274.
- Vliet, O. van (2010). Divergence within convergence: europeanisation of social and labour market policies. *Journal of European Integration*, 32(3), 269-290.

- Vliet, O. van (2012). Politieke partijen en werkloosheidsuitkeringen. *ESB*, 97(4647), 672-675.
- Vliet, O. van & Caminada, K. (2012). *Unemployment Replacement Rates Dataset among 34 Welfare States 1971-2009. An Update, Extension and Modification of Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set*. NEUJOBS Special Report No. 2. Leiden: Universiteit Leiden.
- Vliet, O. van & Wang, C. (2015). Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries. *Journal of Social Policy*, 44(3), 611-638.
- Wang J. & Vliet, O. van (2016). Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 26 OECD countries, 1990 – 2009. *European Journal of Social Security*, 3, te verschijnen.

Over de auteur

Olaf van Vliet is universitair hoofddocent aan de afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

11. Tussen hoop en vrees

Gedachten over innerlijke zekerheid

Gabriël van den Brink

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH11

Samenvatting

Bij zekerheid wordt meestal gedacht aan gevaren die van buitenaf komen. Om zich tegen dergelijke risico's te verdedigen ontwikkelt elke samenleving betrouwbare voorzieningen. Denk aan het vormen van een dijkenstelsel, een leger of een verzorgingsstaat. Maar hoe onszelf te beschermen tegen gevaren die van binnen uit komen? Daarvoor heeft de mensheid in de loop van haar geschiedenis uiteenlopende oplossingen bedacht. Omdat veel jagers en verzamelaars vormen van animisme omarmen, zoeken ze bescherming in het ritueel. Omdat religie in boerensamenlevingen doorgaans belangrijk is, kan het geloof in God voor innerlijke zekerheid zorgen. Kenmerkend voor moderne burgers daarentegen is dat ze veel vertrouwen in zichzelf stellen en geloven dat de eerdere arrangementen niet meer nodig zijn. Dat komt op een gevaarlijke illusie neer, gegeven de innerlijke onzekerheid waar we vandaag de dag mee worstelen.

Keywords: evolutie, ritueel, geloof, identiteit, cultuur

Wie zich voorneemt een opstel te schrijven over innerlijke zekerheid zou zeker van zichzelf moeten zijn. Toch twijfel ik. Want hoewel het onderwerp fascinerend is, heb ik het nauwelijks bestudeerd. Ik verdiepte me niet in de bestaande literatuur en verrichte evenmin empirisch onderzoek. Dat ik me niettemin aan enkele speculatieve gedachten waag, is vooral ingegeven door het besef dat we voor een kanteling staan. Het gevoel dat we kunnen vertrouwen op een aantal zekerheden van de moderne tijd lijkt voorbij en niemand weet hoe het verder zal gaan. In die situatie kan een reflectie op onze omgang met onzekerheden geen kwaad, zelfs niet wanneer de auteur zo breed uitpakt als hieronder gebeurt. Mijn essay valt in drie onderdelen

uiteen. Ik start met een paar vooronderstellingen van theoretische aard, duik vervolgens de geschiedenis in en eindig met de vraag waar we vandaag de dag staan.

I

In het laatste jaar voor zijn dood dacht de filosoof Ludwig Wittgenstein (1889-1951) grondig over zekerheid na. Dat was niet voor het eerst want zijn *Tractatus Logico-Philosophicus* was eveneens aan dat thema gewijd. Het verschil was alleen dat hij aan het eind van zijn leven scherp analyseert waarom die zekerheid strikt genomen onmogelijk is (Wittgenstein, 1977). Van de overwegingen die hem tot deze conclusie brengen, noem ik er drie die voor ons onderwerp belangrijk zijn. De eerste is dat het bij zekerheid nooit gaat om afzonderlijke uitspraken. Elk zoeken naar zekerheid vergt een samenhangend systeem waarvan men de betrouwbaarheid vooronderstelt. Wittgenstein omschrijft dat systeem als een 'wereldbeeld' of 'mythologie' die elk fundament ontbeert. Wat natuurlijk wel mogelijk is – en wat we ook permanent doen – is *geloven* dat ons wereldbeeld klopt, dat het systeem functioneert of dat de mythologie ons iets te zeggen heeft. Dat vormt de tweede overweging van Wittgenstein. Iedereen ondergaat een leerproces dat met geloof begint. De leerling neemt aan dat er een groot eiland bestaat dat Australië heet, hij gelooft dat zijn ouders hem op de wereld hebben gezet, et cetera. Zelfs twijfelen is alleen mogelijk op basis van een geloof dat ooit is aangeleerd. Toch houdt de filosoof moeite met de implicaties van dit besef. Hij zegt: 'De moeilijkheid is de grondeloosheid van ons geloof in te zien'; en even later: 'Aan het gegronde geloof ligt het ongegronde geloof ten grondslag.' Het kan evenwel zijn dat Wittgenstein hier het slachtoffer is van zijn voorkeur voor een strikt logische taal en dat het probleem zich vanzelf oplost als we de menselijke ervaring centraal stellen. Dat lijkt hij zelf te beseffen want te midden van de hier aangehaalde notities staat een aantekening over geschiedenis. Mensen hebben, noteert Wittgenstein, vanaf de oudste tijden bepaalde dieren gedood en hun beenderen voor zekere doelen gebruikt terwijl ze er vast op vertrouwden dat elk dier dezelfde beenderen heeft. 'Ze hebben altijd van de ervaring geleerd; en uit hun handelingen kan je opmaken dat ze bepaalde dingen met beslistheid geloven, of ze dit geloof uitspreken of niet. Daarmee wil ik natuurlijk niet zeggen dat mensen zo *moeten* handelen maar alleen dat ze zo handelen.' Dit is de derde overweging die Wittgenstein verwoordt. Het is misschien zo dat 'zeker weten' een vorm van geloof veronderstelt en dat dit geloof logisch

bezien geen fundament bezit, maar tegelijkertijd is datgene wat men gelooft geen willekeurige zaak omdat het berust op historische ervaringen. Op de betekenis van die historische ervaring ga ik hieronder in. Ik zal inderdaad bij de 'oudste tijden' beginnen en aangeven welke evolutie onze omgang met risico en gevaar heeft doorgemaakt. Maar eerst noem ik de uitgangspunten waarop mijn betoog is gebouwd en waaraan het zijn coherentie ontleent.

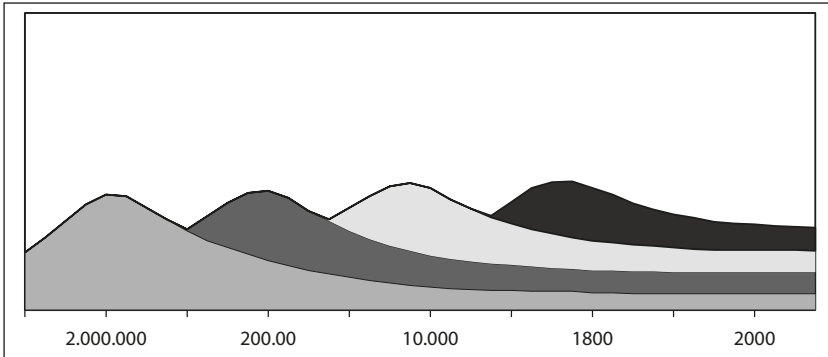
Om te beginnen wil ik een onderscheid tussen externe en interne zekerheid aanbrengen. Die eerste vorm van zekerheid is overbekend omdat de mensheid van meet af aan met tal van risico's, gevaren, dreigingen en onvoorspelbaarheden werd geconfronteerd. Het kan gaan om fysieke risico's zoals een watersnood, een besmettelijke ziekte of een vliegtuig dat motorpech krijgt. Vaak behoort ook het gedrag van medemensen tot deze categorie. Denk aan een rivaal die mij bedreigt, de inbreker die mijn huis betreedt of de vorst die misbruik maakt van zijn macht. Om zich daartegen te beschermen namen mensen in de loop der tijden de meest uiteenlopende maatregelen: dijken, hulpmotoren, rechtsstelsels, bewaking et cetera. Gemeenschappelijk aan dat soort voorzieningen is dat ze extern van aard zijn. We bouwen een stadsmuur, trekken een pantser aan of ontwerpen een raketsysteem dat het gevaar tenietdoet dan wel op afstand afhoudt. Het gaat idealiter om een stabiele structuur: echte veiligheid beperkt zich niet tot een moment maar is duurzaam van aard. Geen wonder dat men altijd veel moeite, tijd, geld of energie aan dergelijke afweermechanismen heeft besteed. Toch lijkt dat niet altijd te voldoen. Veel mensen worden geplaagd door interne onzekerheden en ook die lijken van alle tijden te zijn. Het gaat bijvoorbeeld om gevaren die alleen in onze verbeelding bestaan maar daarom niet minder beangstigend zijn. Denk aan de wanen, obsessies, twijfels of verwijten die een zware wissel kunnen trekken op de kwaliteit van ons bestaan zonder dat ze aan een welomschreven gevaar te relateren zijn. Om dat soort gevaren te temperen of op te heffen is meestal een andere werkwijze vereist. De vraag is dan wat innerlijke zekerheid biedt, op welke wijze men deze bereikt en hoe duurzaam die is. Dit essay richt zich met name op het probleem van die innerlijke zekerheid. Niet alleen omdat het soms te weinig aandacht krijgt maar ook omdat ze in de huidige tijd hoogst actueel is.

Nu lijkt innerlijke zekerheid mij geen louter individuele zaak. Natuurlijk spelen persoonlijke verschillen ook op dit gebied een rol. Persoon A is bang voor elk risico terwijl B een overmaat aan zelfvertrouwen heeft. Maar de mate van zekerheid hangt ook af van ons mensbeeld of wereldbeeld, en dat is iets wat je met anderen deelt. Het maakt immers veel uit of jouw persoonlijke angsten, overtuigingen, verlangens, ideeën of obsessies uitzonderlijk

zijn dan wel door iedereen in je omgeving worden herkend. In de eerste situatie ga ik aan mezelf twijfelen. Of ik besef in elk geval dat de wereld niet is zoals ik haar ervaar. In de tweede situatie word ik in mijn denkbeelden of gevoelens gesterkt en ontstaan er collectieve overtuigingen. Het behoort tot de illusies van ons liberale tijdvak te denken dat we op dit punt allemaal uniek zouden zijn. Zelf vermoed ik dat mensen in een bepaalde samenleving veel meer gemeen hebben dan ze beseffen. Dat geldt zelfs voor het idee dat ze... allemaal uniek zijn. In werkelijkheid is die zelfopvatting zo precair dat ze voortdurend op zoek gaat naar bevestiging. Ze is ook gebonden aan de specifieke aard van een cultuur, zoals blijkt uit het vele onderzoek dat antropologen naar de omgang met onzekerheid hebben gedaan. Terwijl de ene samenleving meteen op tilt slaat als men van bepaalde regels afwijkt, gaat de andere daar heel soepel mee om (Hofstede, 1991). Culturen verschillen niet alleen naar de mate waarin men gemoedsrust zoekt maar ook naar de technieken waarmee dat gebeurt. In het ene geval spelen rituelen een voorname rol, in het andere geval het geloof in God, en in weer andere gevallen stelt men vertrouwen in politieke leiders. We kunnen dat samenvatten door te zeggen dat innerlijke zekerheid in hoge mate afhankelijk is van onze cultuur: een geheel van woorden, waarden en handelingen dat we met elkaar delen, dat van de ene generatie op de andere wordt doorgegeven en derhalve moet worden aangeleerd.

Mijn derde aanname is dat culturele verschillen niet uit de lucht komen vallen, ook niet als het gaat om innerlijke zekerheid. Er is een verband tussen cultuur in de zojuist bedoelde zin enerzijds en datgene wat we kunnen aanduiden als een maatschappelijke structuur anderzijds. In het algemeen zal er eerst structuur ontstaan. Wanneer zich een overstroming voordoet is de meest urgente opgave dat men fysieke maatregelen neemt om het gevaar af te weren. Bijvoorbeeld: men legt een dijk aan of men gaat over tot een versterking van het bestaande dijkstelsel. Daarmee is het acute risico onder controle gebracht; en als het dijkstelsel deugdelijk is heeft men daar nog lang plezier van. Men raakt aan het bestaan van dat stelsel gewend en kan zich op een zeker moment niet eens meer voorstellen wat de gevolgen van een overstroming zijn. Totdat er opnieuw een dijk doorbreekt en de ellende zich herhaalt. Vroeg of laat zal men beseffen dat een deugdelijke dijk ook onderhoud vereist, dat regelmatige inspectie nodig is, dat men bepaalde verbeteringen kan aanbrengen en dat de ervaring van eerdere generaties ertoe doet. Met andere woorden: de betreffende samenleving ondergaat een leerproces waarbij allerlei kenmerken van de externe structuur (dijkstelsel) worden verinnerlijkt tot een vorm van cultuur (dijkonderhoud). In die zin komt innerlijke zekerheid uit een collectieve vorm van leren voort. Ze

Figuur 1. Sedimentatie van levenswijzen: ontstaan van de mens (grijs), jagers-verzamelaars (donkergrijs), boerensamenleving (lichtgrijs) en moderne maatschappij (zwart) naar tijd



berust op het besef dat je bepaalde gevaren onder ogen kunt zien, daarop kunt reageren en die onder controle kunt brengen zodat je niet alleen op externe factoren bent aangewezen. Dat is behalve bij overstromingen ook bij oorlogsdreiging, economische crises, onderdrukking en andere risico's mogelijk. Sterker nog: zonder dit culturele vermogen zou de menselijke samenleving niet eens kunnen bestaan.

Mijn laatste aanname heeft betrekking op het type samenleving waarin zich de zoektocht naar innerlijke zekerheid voltrekt. Ik gebruik een grove indeling en maak onderscheid tussen jagers-verzamelaars, de boerensamenleving, het industriële bestaan en het type samenleving dat zich de afgelopen decennia aandient. Ik zal ook stilstaan bij de manier waarop primaten en andere groepsdieren samenleven omdat de daar ontwikkelde mechanismen nog altijd aan het werk zijn. De kern van mijn betoog is dat elk type samenleving met bepaalde gevaren moet worstelen en daarom niet alleen specifieke structuren voortbrengt maar ook op een eigen manier innerlijke zekerheid nastreeft. Verder meen ik dat deze geschiedenis niet bestaat uit een serie opeenvolgende maatschappijtypen in die zin dat een nieuw type het voorgaande totaal vervangt. Men zou deze geschiedenis veeleer moeten zien als een proces van sedimentatie waarbij een oude laag door een nieuwe laag wordt overdekt maar niet geheel verdwijnt. Dat geldt in elk te geval voor de vormen van innerlijke zekerheid die op verschillende fasen van onze evolutie teruggaan. Van het menselijk brein begrijpen we dat het een aantal lagen met een eigen herkomst telt. Het is onzinnig te menen dat ons functioneren alleen de neocortex nodig heeft. Het uit een eerdere fase stammende zoogdierenbrein en het nog oudere reptielenbrein

doen evengoed mee. Op eenzelfde wijze gaat innerlijke zekerheid terug op meerdere lagen waarvan sommige archaisch en andere minder oud blijken. *Figuur 1* brengt deze gedachte schematisch in beeld. Ze illustreert dat de bestaanswijze van jagers-verzamelaars het oudst is en het langst duurde. De daaropvolgende boerensamenleving kwam eerst 10.000 jaar geleden tot stand terwijl de moderne maatschappij zich pas rond 1800 ontwikkelde. Zou men het hier geschetste landschap van bovenaf bekijken dan zien we inderdaad een opeenvolging van kwalitatief verschillende bestaanswijzen. Maar een dwarsdoorsnede zou laten zien dat alle lagen tot op heden aan het werk zijn, zij het dat de oudste laag onderaan ligt en daarom moeilijk zichtbaar is terwijl de meest recente laag door iedereen wordt gezien.

II

In dit tweede deel werk ik het idee van een sedimentatieproces verder uit. Veel meer dan een rudimentaire schets zit er niet in. Ik geef aan met welke gevaren de achtereenvolgende samenlevingen te maken hadden en hoe men een zekere gemoedsrust nastreefde.

Beginnen bij onze evolutionaire voorgeschiedenis lijkt misschien vergezocht, maar het is onvermijdelijk omdat daar de basis van onze innerlijke zekerheid ligt. Dat blijkt alleen al uit de lichamelijke processen die in werking treden wanneer zich een acuut gevaar voordoet. Onze reactie kan variëren tussen drie mogelijkheden die bekendstaan als *fight*, *flight* of *freeze*. In het eerste geval gaan we de confrontatie met het gevaar aan, in het tweede geval slaan we juist op de vlucht en in het derde geval raken we als het ware verlamd. De aan deze reacties ten grondslag liggende mechanismen zijn erg oud en we hebben ze met tal van dieren gemeen. Toch is dat niet het meest interessante verband met onze dierlijke voorgeschiedenis. Relevanter is dat we, zoals vele andere soorten die in groepen leven, voor onze zekerheid op andere dieren uit de groep zijn aangewezen. Daarmee bevinden we ons in het domein van de ethologie, een vakgebied waar de afgelopen dertig jaar spectaculaire ontdekkingen werden gedaan (Tomasello, 2016). Een van de voornaamste inzichten is dat het gedrag van dieren niet alleen egoïstische motieven kent. Er is uiteraard sprake van eigenbelang en daarom hebben alle dieren te maken met concurrentie of rivaliteit. Maar tegelijkertijd bezitten dieren het vermogen tot samenwerken en vertonen zij allerlei vormen van sociaal gedrag. Het werk van Frans de Waal en andere ethologen laat zien dat het bestaan van groepsdieren zowel door competitie als door coöperatie

wordt bepaald (De Waal, 1996). Dat geldt zeker als het om gevaren gaat. Tijdens het grazen staan bepaalde dieren van de kudde op wacht om te waarschuwen als er een roofdier aankomt. Het kan zelfs gebeuren dat zij hun eigen leven riskeren door de bedreiger weg te lokken wat aan de veiligheid van de hele groep ten goede komt. Maar ook in minder grimmige omstandigheden zoeken dieren steun en zorg bij elkaar. Zo is het niet ongewoon dat dieren die een conflict hebben gehad zich met elkaar verzoenen. Ze doen dat door te spelen of elkaar aan te raken (Aureli & De Waal, 2000). Het blijkt dat er een heel scala aan zorgzame, troostende en vriendschappelijke gedragingen bestaat waarvan men vroeger meende dat ze alleen onder mensen voorkwam. Opvallend is dat dit gedrag niet bij alle leden van de gemeenschap hetzelfde is – het komt vooral voor als twee individuele dieren een goede relatie met elkaar hebben. Dit alles is uiteraard van groot belang bij zaken als veiligheid en zekerheid. Voor primaten en andere groepsdieren blijkt de omgang met risico een sterk collectieve aangelegenheid. Ze zijn op elkaar aangewezen en daarom hangt de mate van veiligheid vooral af van hun onderlinge betrekkingen. Hoewel het optreden van gevaar bij dieren ook tot een gevoelsmatige reactie leidt, weet ik niet in hoeverre de notie van ‘innerlijke zekerheid’ daarbij aan de orde is. Waarschijnlijk liggen uitwendig gedrag en innerlijke rust dicht bij elkaar, zoals het voorbeeld van zorg, troost en verzoening illustreert. Dat tast de waarde van dergelijke gedragingen niet aan, zoals iedereen weet die ooit een groot verdriet heeft gehad. Maar het is nog niet de innerlijke zekerheid waar het in dit essay om gaat.

Staan we vervolgens stil bij het leven van jagers-verzamelaars, een bestaanswijze die het grootste deel van de menselijke geschiedenis kenmerkte. De samenleving bestond uit kleine maar hechte groepen die voortdurend in beweging waren en leefden van datgene wat de natuurlijke omgeving hun bood. Het is duidelijk dat men in deze fase aan talrijke gevaren blootstond. Mensen moesten steeds opnieuw de strijd met wilde dieren aanbinden, hetzij omdat ze door deze dieren werden bedreigd hetzij omdat ze zich van voldoende voedsel moesten voorzien. Ook in andere opzichten was de fysieke omgeving gevaarlijk. Tegen zaken als overstromingen, extreme warmte of kou, slagregens of aardverschuivingen hadden mensen nauwelijks verweer. Veel meer dan schuilen in een diepe grot zat er in eerste instantie niet in. Bovendien konden er altijd vreemde of vijandige groepen opduiken waardoor een gevecht onvermijdelijk was. Uit opgravingen weten we dat geweld onder jagers-verzamelaars veelvuldig voorkwam. Voor de bescherming tegen al deze gevaren was men vooral op elkaar aangewezen. Vandaar dat het sociale leven sterk in het teken stond van onderlinge samenwerking, vaardige

leiders en egalitaire betrekkingen. Doorslaggevend was of er binnen de groep genoeg vertrouwen heerste, of men elkaar in voldoende mate begreep en of men rekening hield met het belang van anderen. Hoewel deze sociale structuur dus een zekere bescherming tegen bestaansrisico's bood, was dat blijkbaar niet genoeg. Veel jagers-verzamelaars praktiseerden een vorm van animisme waarbij niet alleen aan dieren maar ook aan bomen, bergen, rivieren en andere natuurverschijnselen een ziel werd toegedicht. Deze ziel moest men respecteren en wanneer een schending van de natuurlijke orde niet te vermijden was (bijvoorbeeld als men op zoek naar voedsel een dier doodde) dan moest dat door middel van een offer worden goedgeemaakt. Het was alsof de wederkerigheid die in de eigen samenleving bestond via de verbeelding op de hele wereld werd geprojecteerd (Harari, 2015). Om de kosmische orde in stand te houden waren collectieve rituelen vereist, dat wil zeggen symbolische handelingen waarvan de functie onder meer is dat ze angst tegengaan en een gevoel van innerlijke zekerheid scheppen. Door samen een ritueel te voltrekken kon, zoals Durkheim betoogde, niet alleen de eenheid van de groep maar ook die van de hele kosmos gevierd worden (Durkheim, 2008).

Met het ontstaan van de landbouw, een revolutionaire vernieuwing die ongeveer 10.000 jaar voor het begin van onze jaartelling haar beslag kreeg, kwam de mensheid in een totaal andere situatie terecht. Aan de ene kant bracht het boerenbestaan meer zekerheid. De verbouw van granen en het houden van vee maakte een meer continue voedselvoorziening mogelijk. Aan de andere kant ontstonden er ook nieuwe risico's. Doordat mensen in grote aantallen met elkaar en met dieren samenleefden, werden ze in toenemende mate door besmettelijke ziekten geplaagd. Natuurlijke wisselvalligheden als extreme droogte of overstromingen bedreigden hun oogst. En hoewel de productie van overschotten in slechte jaren meer armslag gaf, werd men zo een aantrekkelijke prooi voor overvallers die zich een deel van deze rijkdom wilden toe-eigenen. De bescherming tegen deze gevaren moest op een hoger schaalniveau worden georganiseerd. Lokale gemeenschappen werden opgenomen in een vorstendom, een rijk of een ander verband dat voorzag in de aanleg van irrigatiesystemen of verdedigingswerken (Harari, 2015). Het nadeel van deze nieuwe sociale structuur was het ontstaan van een heersende klasse die de bevolking kon dwingen om in ruil voor de geboden bescherming een deel van haar productie af te staan. De overgang naar het boerenbestaan beperkte zich niet tot de ontwikkeling van een nieuwe sociale structuur – het bracht evengoed een culturele transformatie mee. Zo werd het animisme vervangen door een geloof in goddelijke krachten of goden die niet langer in de natuurlijke

omgeving huisden maar in een eigen sfeer van waaruit zij invloed op het menselijk bestaan uitoefenden. Later zouden die goden in bepaalde streken tot één god worden samengevat waarmee het monotheïsme ontstond. Dat vormde een nieuwe bron van innerlijke zekerheid. Door aan de goden te gehoorzamen en hun geboden te volgen kon men zelf meer invloed op de loop der dingen uitoefenen. In de meeste boerensamenlevingen spelen religieuze praktijken dan ook een grote rol. De weerslag daarvan is onder meer te vinden in de Bijbel, een boek waarvan de samenhang met het boerenbestaan recentelijk beschreven is (Van Schaik & Michel, 2016). Met de zogeheten axiale periode (die zich grofweg van 500 voor tot 500 na Christus uitstrekt) werd het streven naar innerlijke zekerheid verder verdiept toen diverse religieuze tradities het beginsel van de gulden regel vooropstelden (Armstrong, 2005). Zo kon de relevantie van moreel gedrag zich tot de hele geloofsgemeenschap uitbreiden, een kring die breder was dan de regionale horizon van het boerenbestaan (Eisenstadt, 1986). Het leek erop dat de veiligheid in de staat of het rijk via de verbeelding werd opgetild naar een hoger niveau en zo meer algemene trekken kreeg. Het toen geboren culturele patroon zou tot het einde van de Middeleeuwen blijven bestaan.

In de daaropvolgende moderne fase drongen zich weer nieuwe gevaren op. Een van de voornaamste was oorlogvoering, iets wat nauw aan de expansie van nationale staten was gerelateerd (Tilly, 1990). Een ander risico waren schommelingen van economische aard, voortvloeiend uit het systeem van wereldhandel dat in dezelfde periode ontstond. Ten slotte zorgden bloedige twisten van godsdienstige aard voor nieuwe risico's. Het was uiteindelijk de nationale staat die voldoende macht bezat om deze gevaren in te dammen. Met het vorderen der jaren kreeg de zorg voor veiligheid steeds meer gewicht. Daarbij ging het niet alleen om bescherming tegen externe vijanden maar ook tegen binnenlandse, zoals rovers en misdadigers. Naarmate het geweldsmonopolie van de overheid steviger werd, kon het samenleven in hoge mate worden gepacificeerd (Van den Brink, 1996). Dat leidde tot een indrukwekkende daling van het geweldsniveau, zoals Steven Pinker heeft betoogd (Pinker, 2012). Deze ontwikkeling werd bezegeld met het invoeren van burgerrechten aan het eind van de achttiende eeuw (Fukuyama, 2014). Toen zich in de loop van de negentiende eeuw door industrialisatie en urbanisatie nieuwe problemen aandienen, wendde men zich wederom tot de staat voor het nemen van maatregelen. In het verlengde van de sociale kwestie kwamen eind negentiende eeuw de eerste sociale wetten tot stand. Daarop ontvouwde zich een heel stelsel van volksverzekeringen dat zou culmineren in de verzorgingsstaat. In de steden hadden overheden al eerder een meer gezonde omgeving bewerkstelligd. Ten slotte wist men

het gevaar van opstandigheid en revolte te bezweren toen begin twintigste eeuw een algemeen kiesrecht werd ingevoerd. Al met al een omvattend geheel van maatregelen dat voor een ongekennde mate van veiligheid zorgde. Het heeft even geduurd voor deze structuur een nieuw type innerlijke zekerheid tot gevolg had (Taylor, 2007). Maar geleidelijk aan ontstond het besef dat het zoeken naar vrede en veiligheid niet het werk was van een goddelijke voorzienigheid. Men begon veiligheid te zien als de uitkomst van een historisch project waarvoor de mensheid zelf verantwoordelijk is, ook wanneer ze moet worstelen met tegenstrevers van allerlei aard. Zoals de jonge Marx zei: de mens maakt zijn eigen geschiedenis maar niet onder zelfgekozen omstandigheden (Marx, 1970). Vandaar het grote belang van politieke activiteit. In eerste instantie was die nog voorbehouden aan een sociale elite maar gaandeweg breidde de kring van deelnemers zich uit. De ambities waren niet van de lucht getuige de vele plannen die voor een totaal nieuwe inrichting van het maatschappelijk leven werden gemaakt. Hoewel dit alles zelf ook nieuwe risico's meebracht – en bepaald geen denkbeeldige, zoals de grote conflicten uit de twintigste eeuw laten zien – vraag ik toch aandacht voor het ongetemperde optimisme dat uit de moderne politiek naar voren kwam. Men was er kennelijk heel zeker van dat de historische opdracht van het mensdom succesvol was en dat het verlangen naar een volledig veilige samenleving, mede door de inzet van verlichte wetenschappers, op een afzienbare termijn werd waargemaakt.

Hoewel velen beseffen dat deze fase haar langste tijd heeft gehad, kan men twisten over de vraag wanneer de volgende fase aanving. Was het direct na de Tweede Wereldoorlog, was het na de val van de Berlijnse Muur of was het na de millenniumwisseling, toen er voor het eerst een globale structuur van bedrijven, gemeenschappen en staten ontstond? Kenmerkend voor de nieuwe situatie is in elk geval dat de wereldwijde uitwisseling van goederen, kapitalen, mensen, denkbeelden, berichten en diensten zeer intensief werd (Castells, 1997). De daarmee samenhangende risico's zijn navenant. Gevaren die zich tot voor kort beperkten tot één staat of werelddeel dringen zich in korte tijd aan iedereen op. Dat geldt voor besmettelijke ziekten die meeliften met het internationale verkeer maar ook voor de stromen mensen die vluchten voor onderdrukking en oorlogsgeweld. Het geldt voor crises in de lokale economie die overal ter wereld repercussies (kunnen) hebben en voor terroristen die de machtigste landen onder druk (kunnen) zetten. En dan hebben we globale bedreigingen als klimaatverandering of het stijgen van de zeespiegel niets eens genoemd. Het is vooralsnog onduidelijk wat een adequate bescherming tegen deze nieuwe golf van bedreigingen zal zijn. Het lijkt geen twijfel dat geheime diensten en andere gespecialiseerde

organisaties intensief samenwerken en we mogen hopen dat de inzet van wetenschap of technologie bijdraagt aan een oplossing. Maar voorlopig tekent zich geen overtuigend antwoord af terwijl de inzet van een meer omvattende surveillance (vooral in reactie op de reeks van aanslagen die in New York begon) evidente nadelen impliceert. De hier gegeven onzekerheid contrasteert scherp met de innerlijke zekerheid die we de afgelopen halve eeuw in het Westen omarmden. Vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw begonnen burgers een groot gevoel van eigenwaarde te ontwikkelen terwijl ze massaal inzetten op individuele zelfstandigheid. Er zijn meerdere redenen waarom we dit fenomeen niet als een illusie kunnen afdoen. Het vloeit onder meer voort uit de nadruk die men na (en door) de Tweede Wereldoorlog op het belang van mensenrechten legde. Natuurlijk droeg de groei van het welvaartspeil ook bij aan deze ontwikkeling. Verder is van belang dat er in de loop van deze halve eeuw steeds meer tijd, energie, aandacht, liefde en geld in de volgende generatie werd geïnvesteerd. Dat gebeurde in de private sfeer door het ontstaan van een andere opvoedingsstijl waarbij de nadruk op belonen en niet op straf werd gelegd, waarbij de zelfontplooiing van het kind centraal stond en waarbij meer ruimte was voor een eigen identiteit. Deze investeringen hadden een pendant op collectief vlak doordat de deelname aan allerlei vormen van onderwijs toenam met als gevolg dat het gemiddelde opleidingspeil nog nooit zo hoog is geweest als nu. Voeg daarbij de toegenomen diversiteit van het samenleven (mede door het opnemen van migranten met uiteenlopende achtergronden) en het is duidelijk dat geestelijke zekerheid niet langer aan de sociale structuur van de vorige fase kan worden ontleend. Burgers zoeken met name houvast in hun identiteit waarbij opvalt dat die vaak liberaal wordt ingevuld (Van den Brink, 2016). Het maken van geschiedenis interesseert hen nauwelijks meer (laat staan het traditionele geloof in een god) maar des te sterker zetten zij in op het vormgeven van hun persoonlijk bestaan (Heelas, 1996). Het valt niet te ontkennen dat deze habitus op gespannen voet staat met objectieve risico's op wereldschaal, maar het neemt niet weg dat een groot deel van de Nederlandse bevolking erin gelooft.

III

In dit deel wil ik (het denken over) de huidige situatie voorzien van enige kanttekeningen. De vraag is vooral of de innerlijke zekerheid die we vandaag de dag in Nederland zoeken wel past bij de weg die in de loop van onze geschiedenis werd afgelegd. Opvallend is namelijk dat de manier waarop

we externe veiligheid organiseren en het zoeken naar innerlijke zekerheid steeds slechter op elkaar zijn afgestemd. Dat is alleen al duidelijk uit de schaal waarop een en ander gebeurt. De sociale structuren die in stelling worden gebracht bij dreigend gevaar namen met het vorderen van de geschiedenis een steeds ruimere vorm aan. Terwijl jagers-verzamelaars op samenwerking in kleine groepen waren aangewezen, hebben boeren met regionale machten, werknemers met nationale staten en hedendaagse burgers met wereldwijde organisaties van doen. Maar de kring waarin we innerlijke zekerheid zoeken kent juist de omgekeerde ontwikkeling en wel in die zin dat het ritueel van nomadische volkeren in beginsel de hele kosmos omvat, dat het geloof van de boeren zich beperkt tot het religieuze domein, dat de hoop op een betere wereld van collectieve actie afhangt en dat het zelfvertrouwen van hedendaagse burgers zich tot hun eigen leven beperkt. Met andere woorden: bij jagers-verzamelaars ligt het streven naar externe en interne zekerheid nog dicht bij elkaar (en dat gaat voor dieren nog sterker op) maar in de tegenwoordige wereld is de overlap maar heel gering. Dat verklaart volgens mij waarom het zoeken naar de eigen identiteit vaak samengaat met angst. Afgemeten aan de enorme macht die geheime diensten, legers of multinationale ondernemingen vertegenwoordigen, lijken individuen machteloos. Hoeveel houvast de eigen identiteit ons in het dagelijks leven ook biedt, tegenover de massieve problemen die zich op wereldschaal afspelen is iedereen doordrongen van zijn of haar eigen nietigheid. Dat is een van de factoren die maken dat het nieuws zulke deprimerende effecten sorteert. Wij zien en doorvoelen de ellende die zich elders voltrekt maar zijn in de regel niet bij machte daar iets aan te doen. Deze machteloosheid leidt tot een begrijpelijk gevoel van onbehagen, een onbestemde angst die nogal verschilt van de vrees die zich aandient op het moment dat we oog in oog met een reëel gevaar komen te staan.

Ten tweede vraag ik me af of we eerdere vormen zo gemakkelijk kunnen prijsgeven als menig voorstander van modernisering hoopt. Veel mensen gaan ervan uit dat we de problemen met behulp van innovatie kunnen oplossen, een vorm van verandering waarbij men het oude steeds door iets nieuws vervangt. Zoals gezegd denk ik zelf dat we de menselijke geschiedenis beter als een proces van sedimentatie kunnen opvatten. Daarbij erkent men dat zich voortdurende nieuwe lagen vormen maar zonder dat oudere lagen verdwijnen of ineffectief worden. Het is zelfs zo dat diepere lagen soms onverwacht opspelen respectievelijk een breuk in meer recente lagen aanbrengen. Bij dat laatste zou men kunnen denken aan het nationalisme dat zich dezer dagen breed maakt. Tal van wetenschappers dachten dat het tijdperk van nationale politiek, nationale staat en nationale geschiedenis

aan het einde van de twintigste eeuw volledig achterhaald zou zijn. Maar de feiten wijzen anders uit en wel in die zin dat het streven naar nationale verbondenheid de laatste jaren weer hoogst actueel geworden is. Het onderstreept nog eens dat bepaalde vormen van verbondenheid of zekerheid die lang geleden waren ontstaan nooit definitief voorbij gaan. Ze zijn nog altijd relevant, bijvoorbeeld wanneer de actuele situatie voor spanning zorgt. Dat kan ook gelden voor religieuze tradities die in de boerensamenleving waren ontstaan of voor bepaalde typen van ritueel gedrag die bij jagers-verzamelaars functioneel bleken. In dat geval moeten we voorzichtig zijn met het omarmen of verheerlijken van innerlijke zekerheden die van recente datum zijn en al helemaal met de gedachte dat deze definitief in de plaats komen van zekerheden uit vroeger tijd.

Een derde kanttekening is dat deze nieuwe vormen van innerlijke zekerheid, aangenomen dat ze inderdaad de moderne samenleving kenmerken, niet op een gelijke wijze over de bevolking zijn verdeeld (Bovens & Wille, 2011). Zoals gezegd hangt de focus op zelfstandigheid en identiteit sterk met cultureel kapitaal samen. Het zijn vooral de hoogopgeleide Nederlanders die dit van belang achten terwijl burgers met minder opleiding door de bank genomen meer affiniteit hebben met oudere gestalten van nationale, religieuze of rituele aard. Daarbij is niet alleen de cognitieve dimensie in het geding. De innerlijke zekerheid van hooggeschoolde Nederlanders houdt behalve met verworven kennis ook met normatieve, affectieve en gedragsmatige kwaliteiten verband. Kennis en verstand zijn zeker behulpzaam om een eigen houding tegenover de wereld te ontwikkelen maar het gaat evengoed om zaken als zelfbeheersing, bereidheid tot overleg en vertrouwen in medemensen. Door de selectieve werking van het hedendaagse onderwijs zijn ook dat soort kwaliteiten op een ongelijke wijze verdeeld. Het gevolg is dat Nederland een sociale stratificatie kent die weliswaar een brede middenlaag telt maar tevens een aantal spanningen tussen bedrijvige en bedreigde burgers laat zien (Van den Brink 2002). Innerlijke zekerheid treffen we vooral aan bij de eerste groep. Dat blijkt onder meer uit hun houding tegenover morele diversiteit. Zij hebben voor zichzelf veelal een duidelijk besef van goed en kwaad, ook al erkennen ze dat andere mensen er soms anders tegenaan kijken. Onder bedreigde burgers leidt diezelfde diversiteit vaker tot onzekerheid op moreel gebied. Het illustreert dat de hiermee samenhangende identiteit niet in alle sociale lagen even sterk is (SCP, 2014).

Mijn laatste kanttekening betreft de culturele achtergrond die van invloed is op innerlijke zekerheid. Sinds het onderzoek van Hofstede weten we dat nationale culturen een verschillend gewicht toekennen aan het streven naar individuele identiteit. Alleen al in Europa doen zich enorme

contrasten voor. We zien dat het streven naar persoonlijke autonomie vooral in Noordwest-Europa hoogontwikkeld is. Het heeft een positieve betekenis in landen als Nederland, Zweden, Noorwegen of Denemarken. In het zuiden en oosten van Europa daarentegen brengt men meer waardering voor de gemeenschap op (Van den Brink, 2016). Aangenomen dat het zoeken naar persoonlijke identiteit een teken van modernisering is, kan men ook zeggen dat dit proces in Zuidoost-Europa minder snel verloopt. Dat verschil in culturele context krijgt buiten Europa nog meer gewicht. Daar beschouwen velen het najagen van persoonlijke identiteit als een westers fenomeen dat maar al te vaak ambivalente reacties oproept (Buruma & Margalit, 2004). En dan zwijg ik nog van religieuze tradities als het confucianisme, het hindoeïsme en het boeddhisme die de nadruk op een eigen identiteit als illusie van de hand wijzen. Daaruit volgt niet dat deze tradities de zoektocht naar innerlijke zekerheid volledig opgeven. Het punt is dat ze andere wegen en methoden ontwikkelden die weinig van doen hebben met identiteit in de West-Europese zin. Het feit dat een traditie als het boeddhisme in de moderne wereld door velen wordt omarmd wijst er al op dat het werken aan of het uitdragen van een persoonlijke identiteit niet altijd de innerlijke zekerheid verschaft die iemand nodig heeft.

Slot

De conclusie uit dit alles is dat de innerlijke zekerheid zoals we die vandaag vormgeven precair is. Ze blijkt aan de ene kant het product van een oude geschiedenis waarbij de economische, politieke en culturele investeringen in afzonderlijke personen voortdurend toenamen. In die zin mogen we de innerlijke zekerheid van moderne burgers niet als een illusie opvatten. Ze is gebaseerd op serieuze vaardigheden of ervaringen en heeft beslist waarde in een wereld die met moderne risico's moet worstelen. Aan de andere kant mag ze niet worden verabsoluteerd omdat haar bloei aan vele voorwaarden onderhevig is. Het lijkt me dan ook verstandig om niet eenzijdig op dit type in te zetten en te beseffen dat er andere of oudere typen zijn die haar kunnen aanvullen. Sterker: ik vermoed dat een moderne vorm van individuele zekerheid op den duur alleen overleeft als ze met oudere vormen wordt gecombineerd. Wie gelooft dat we de onzekerheden van de huidige wereld kunnen hanteren vanuit een zuiver persoonlijke identiteit loopt grote risico's.

Dat verklaart wellicht waarom we in de praktijk iets anders zien ontstaan. Velen zetten in op het zoeken naar een eigen identiteit maar lijken dat te vermengen met vormen van sociaal-politieke, moreel-religieuze of

etnisch-rituele aard. Dat gebeurt vooral in de publieke sfeer waar deze identiteiten op elkaar botsen of elkaar uitsluiten. Het is blijkbaar de manier waarop veel mensen in een onzekere wereld naar houvast zoeken. Sommigen vinden dat houvast door zich te identificeren met een sociale of culturele minderheid die in het publieke leven om erkenning vraagt (zoals degenen die tekenen van 'alledaags racisme' aan de kaak stellen). Anderen zoeken steun in een religieuze traditie die zich tegen de meerderheid afzet (zoals moslima's die zich van het geseculariseerde Nederland afkeren). En weer anderen binden zich aan een rituele groep die met andere groepen rivaliseert (zoals mannen die lid worden van een semi-illegale motorclub).

Het is evenwel de vraag of dergelijke identificaties de innerlijke kracht bieden waar de wereld tegenwoordig om vraagt. In feite vergroten zij het gevaar van 'culturele oorlogen' waarbij het vinden van common sense steeds moeilijker wordt. Het leidt tot een publieke sfeer die door onderlinge confrontaties wordt bepaald en waar het zoeken naar een maatschappelijk midden wijkt voor het lawaai van meer radicale standpunten. Dat zou extreem gesteld in een vorm van burgeroorlog kunnen uitmonden juist omdat de gezochte innerlijke zekerheid zo kwetsbaar is. Hoewel ik niet geloof dat we op korte termijn in een dergelijk scenario terechtkomen, geeft het te denken dat de publieke sfeer in de gehele westerse wereld steeds vaker aan polarisatie onderhevig is. Een en ander onderstreept dat de grote risico's niet altijd van buitenaf komen. Laten we daarom vaker stilstaan bij de vraag hoe we met innerlijke onzekerheden kunnen omspringen.

Literatuur

- Armstrong, K. (2005). *De Grote Transformatie. Het begin van onze religieuze tradities*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Aureli, F. & F. de Waal (red.) (2000). *Natural Conflict Resolution*. Berkeley: University of California Press.
- Bovens, M. & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den (1996). *De grote overgang. Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan. Woensel 1670-1920*. Nijmegen: SUN.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu.
- Brink, G. van den (red.) (2016). *Moral Sentiments in Modern Society. A New Answer to Classical Questions*. Amsterdam: AUP.

- Buruma, I. & Margalit, A. (2004). *Occidentalism. The West in the Eyes of its Enemies*. New York: Penguin Press.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II*. Oxford: Blackwell.
- Durkheim, E. (2008). *The Elementary Forms of Religious Life*. New York: Dover Publications.
- Eisenstadt, S. (1986). *The Origins and Diversity of Axial Age Civilizations*. New York: State University of New York Press.
- Fukuyama, F. (2014). *De oorsprong van onze politiek. 2: Orde en verval*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Harari, Y. (2015). *Sapiens. Een kleine geschiedenis van de mensheid*. Amsterdam: Thomas Rap.
- Heelas, P. (1996). *The New Age Movement. The Celebration of the Self and the Sacralization of Modernity*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hofstede, G. (1991). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.
- Marx, K. (1970). *De Achttiende Brumaire van Louis Bonaparte*. Amsterdam: Pegasus.
- Pinker, S. (2012). *The Better Angels of our Nature. Why Violence has Declined*. London: Penguin Books.
- Schaik, C. van & Michel, K. (2016). *Het oerboek van de mens. De evolutie en de bijbel*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- SCP (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Taylor, C. (2007). *Bronnen van het zelf. De ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States AD 990-1990*, Cambridge, Mass.: Wiley-Blackwell.
- Tomasello, M. (2016). *A Natural History of Human Morality*. Cambridge: Harvard U.P.
- Waal, F. de (1996). *Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren*. Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Wittgenstein, L. (1977). *Over zekerheid*. Meppel: Boom.

Over de auteur

Gabriël van den Brink werkt als hoogleraar Filosofie bij Ethos aan de Vrije Universiteit Amsterdam; tot vorig jaar was hij hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan Tilburg University.