

6 december 2005

Aan de leden van de Partij van de Arbeid

Hierbij treft u het rapport 'De Wet van Wederkerigheid' aan van de door het partijbestuur ingestelde projectgroep Verzorgingsstaat onder voorzitterschap van Han Noten.

Dit rapport gaat over een kernvraag van de sociaal-democratie: hoe organiseren we in de toekomstige samenleving de noodzakelijke solidariteit? Het organiseren van sociale zekerheid is onlosmakelijk aan onze beweging verbonden. De verzorgingsstaat is echter nodig aan modernisering toe. Hoe krijgen we zoveel mogelijk mensen aan het werk? Hoe houden we rekening met de individualisering zonder de solidariteit los te laten? Hoe houden we de verzorgingsstaat betaalbaar? Wat is de rol van de burgers, de overheid en de maatschappelijke organisaties hierbij?

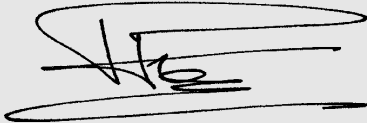
Het rapport gaat op deze en andere vragen in, uitgaande van drie kernwaarden: wederkerigheid, vertrouwen en ondeelbare verantwoordelijkheid. De eerste heeft ook de titel van het rapport opgeleverd: de solidariteit kan alleen bestaan als zowel de samenleving als de burger rechten en plichten serieus nemen. Het recht op ondersteuning is gekoppeld aan de plicht tot werken; het recht om eisen aan de burger te stellen is verbonden aan de plicht voor banen te zorgen en leren te faciliteren. Het vertrouwen van de burger in de verzorgingsstaat is niet gebaat bij grote stelselwijzingen die een groot politieke of maatschappelijk draagvlak ontberen. Met ondeelbare verantwoordelijkheid bedoelt het rapport dat verantwoordelijkheid niet mag worden afgewenteld door burgers, overheid of sociale partners.

'De Wet van Wederkerigheid' is een mooi geschreven rapport (op het woord employability na!). Het biedt op basis van een

degelijke analyse overtuigende en prikkelende vooruitzichten vanuit een duidelijk sociaal-democratische invalshoek.

Het partijbestuur vindt het rapport een uitstekende basis voor verdere discussie in de partij. Het dankt de projectgroep zeer voor het vele werk dat zij heeft verzet en dat heeft geresulteerd in dit belangrijke rapport. Het rapport dient tevens, samen met de resultaten van de discussie hierover, als bouwsteen voor het programma voor de volgende Tweede Kamerverkiezingen.

Namens het partijbestuur



Ruud Koole
(voorzitter)

DE WET VAN WEDERKERIGHEID

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



PARTIJ VAN DE ARBEID

Inhoudsopgave

Samenstelling Projectgroep Verzorgingsstaat	7
Inleiding	8
Samenvatting	10
1 De Geschiedenis, terugkijken en leren	13
1.1 Van Voor de Oorlog	13
1.2 Aan Uitbreiding Geen Gebrek	14
1.3 Van wie is de Verzorgingsstaat?	16
1.4 Van Crisis, naar Crises	16
1.5 Nederland wordt nu Kleiner	19
1.6 Nederland wordt nu Gekleurder en Grijs	20
1.7 Lerend Land	21
1.8 Samenvattend: Van Geschiedenis naar Beweging	23
2 De Beweging: Een Visie op de Verzorgingsstaat	25
2.1 Over Wederkerigheid	25
2.1.1 De Weg naar Vrijheid	25
2.1.2 Wederkerigheid	26
2.1.3 Solidariteit Moet Worden Georganiseerd	27
2.1.4 Het Belang van het Collectief	28
2.1.5 De Werkende Samenleving	29
2.2 Over een Ondeelbare Verantwoordelijkheid	30
2.2.1 Een Ondeelbare Verantwoordelijkheid	30
2.2.2 Fatsoenlijke Garanties, Slimme Investerings en Eigen Verzekeringen	31
2.2.3 De Zorgvuldige Wetgever: Complexe Wetten Maken Mensen Klein	32
2.2.4 De Wetgever en de Imperfecte Verzorgingsstaat	34
2.2.5 Een Overheid die Vertrouwen Verdient	35
2.2.6 Een Overheid die Verantwoordelijkheid Geeft en Kansen Creëert	36
2.2.7 Een Overheid die Bewaakt en Ingrijpt	37
2.2.8 De Burger Regeert	38
2.2.9 De Burger wordt Geregeerd	38

2.3	De Betekenis van Betrouwbaarheid	40
2.3.1	De Verzorgingsstaat en de Tekentafel	40
2.3.2	Niet Groots wel Meeslepend	40
2.3.3	Samenvattend: Van Beweging naar Richting	41
3	De Richting: Vernieuwen met Verstand	43
	Vooraf: Over wat er Mis is met onze Verzorgingsstaat	45
3.1	Herstel van Wederkerigheid	45
3.1.1	De Zorg voor Banen: de Overheid aan het Werk	49
3.1.2	Iedereen doet mee: De uitkering wordt verdiend	49
3.1.3	Investeren in Wederkerigheid	50
3.1.4	Permanent Leren: Wederkerigheid in Onderwijs en Arbeidsmarkt	53
3.2	Herstel van Vertrouwen	56
3.2.1	Herstel van Vertrouwen: Het Belang van de Betaalbaarheid	56
3.2.2	Herstel van Vertrouwen: Stop Omgekeerde Solidariteit	58
3.2.3	Herstel van vertrouwen: Betaalbaarheid is een Keuze	62
3.2.4	Herstel van Vertrouwen: Zonder Angst voor Europa	63
3.3	Herstel van Ondeelbare Verantwoordelijkheid	64
4	Tenslotte	69

Samenstelling Projectgroep Verzorgingsstaat

Han Noten (voorzitter), Jan Bugter, Jet Bussemaker,	Fractievoorzitter Eerste Kamer PvdA Directeur Sallcon Groep Lid Tweede Kamer PvdA, woordvoerder Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Hans Kamps,	Voorzitter van de Algemene Bond van Uitzendondernemingen (ABU)
Kees van Kersbergen,	Hoogleraar Politicologie, Vrije Universiteit Amsterdam
Trudie Knijn,	Hoogleraar Algemene Sociale Wetenschappen, in het bijzonder Zorg en Welzijn, Universiteit Utrecht
Arie Kraaijeveld, Paul Tang,	Oud-voorzitter FME-CWM Plaatsvervangend directeur Ministerie van Economische Zaken
Ella Vogelaar,	Voorzitter van de Brancheorganisatie Reïntegratiebedrijven (BOREA) en zelf- standig adviseur/interim-manager
Jan van Zijl,	Voorzitter van de Raad voor Werk en Inkomen

Ondersteuning Projectgroep

Michael Juffermans, Roland Kip,	Hoofd Kenniscentrum PvdA (redactie) PvdA, secretaris afdeling Nunspeet
Margreet Nederhand	

*“De sociale zekerheid is van iedereen.
Een stelsel voor iedereen is ook beter voor iedereen”.*
Karin Adelmund

Inleiding

Verzorgingsstaat is twee keer fout. Namelijk 'verzorging' en 'staat'. Met dat idee ging de Projectgroep Verzorgingsstaat aan het werk. Want *verzorging* klinkt paternalistisch, kleineert de burger en maakt hem afhankelijk. En *staat* klinkt rigide en afstandelijk; doet iets dat niemand wil en maakt onmogelijk wat iedereen juist wél graag wil.

Vergeten of 'verworden' zijn drie belangrijke begrippen waarop de verzorgingsstaat is gebouwd: *wederkerigheid, vertrouwen en een ondeelbare verantwoordelijkheid*. En volgens de projectgroep is dat ernstig. Want een verzorgingsstaat waarin de wederkerigheid ontbreekt, een verzorgingsstaat waarin burgers geen vertrouwen hebben, een verzorgingsstaat waarvoor niemand verantwoordelijk is, zo een verzorgingsstaat kan niet bestaan. Daarom heeft de projectgroep *wederkerigheid, vertrouwen en een ondeelbare verantwoordelijkheid* centraal gezet in het tweede deel van het rapport. In dit deel zijn deze begrippen opnieuw gewaardeerd en als criteria geformuleerd voor de voorstellen en beleidsinterventies die in het derde deel van het rapport zijn beschreven. Het rapport heeft de titel *De Wet van Wederkerigheid* gekregen, juist ook vanwege de herwaardering van het begrip wederkerigheid.

Het rapport gaat over veel wel, maar ook over heel veel niet. Dat kan ook niet anders wanneer we als projectgroep een rapport over de verzorgingsstaat willen schrijven met zowel een analyse/verklaring (deel 1), een visie met ontwerpeisen voor voorstellen (deel 2) en concrete voorstellen (deel 3). Dus hebben we keuzes gemaakt. Zo zijn de onderwerpen die in andere projectgroepen van de PvdA worden behandeld niet of nauwelijks terug te vinden ('Zorg', 'Wonen', 'Bestuurlijke Vernieuwing', 'Publieke Dienstverlening' en 'Europa'). De projectgroep heeft in de eerste plaats gekeken naar wat er mis is mét de verzorgingsstaat, daar heeft zij een visie op ontwikkeld. Zij heeft zich dus minder laten leiden door wat er mis is in de verzorgingsstaat. Een dergelijke oriëntatie zou een volstrekt ander rapport hebben opgeleverd.

Veel onderwerpen worden daarom wel behandeld maar geen enkel uitputtend en in detail. De voorbeelden zijn bedoeld als richtinggevend en verduidelijkend.

De projectgroep realiseert zich dat iedere afbakening arbitrair is. Van één onderwerp dat nauwelijks aan de orde komt vindt zij dat vervelend en dat is het onderwerp 'welzijn'. Het zat niet met zoveel woorden in de opdracht en toevoegen zou de omvang van het rapport verdubbelen. Overigens zijn alle leden van de projectgroep enthousiast over de strekking van het rapport. Uiteraard is niet ieder lid altijd even enthousiast over de gekozen formulering.

Als achtergrondinformatie heeft de projectgroep van veel rapporten en artikelen gebruik gemaakt (www.pvda.nl). Bijvoorbeeld het recent verschenen: 'Zonder visie geen toekomst' en 'Keuzen in de sociale zekerheid', 'Nieuwe vormen van solidariteit'. Maar als projectgroep hebben wij ook gebruik gemaakt van 'oude' rapporten en studies die nog steeds zo actueel, mooi van taal en bruikbaar zijn, zoals 'De weg naar vrijheid' en 'Om de kwaliteit van het bestaan'.

De projectgroep eindigt haar werkzaamheden met een pleidooi om het 'merk' verzorgingsstaat opnieuw te laden. Want het is de verzorgingsstaat die een belangrijke bijdrage levert aan de sociale cohesie waar in onze tijd een grote behoefte aan is.

De verzorgingsstaat is een houvast, hoe bescheiden ook, voor hen die getroffen worden door ziekte of armoede. Maar hij zorgt niet alleen voor zekerheid; de verzorgingsstaat biedt burgers de kans om talenten te ontwikkelen en ondernemers om te ondernemen. Kortom: de verzorgingsstaat is een slimme strategie. We wisten het wel, maar we waren het misschien vergeten.

Projectgroep Verzorgingsstaat
Han Noten, voorzitter

Samenvatting

De verzorgingsstaat is de uitwerking van het idee dat we samen sterker staan dan alleen. Concreet vervult de verzorgingsstaat verschillende functies: hij biedt de garantie van een bestaansminimum voor iedereen die niet of niet meer voor zichzelf kan zorgen; hij geeft burgers mogelijkheden om in zichzelf te investeren en hun talenten te ontplooiën; hij laat burgers risico's delen die voor ieder van hen te groot zijn om alleen te dragen. Deze functies zijn niet achterhaald maar blijven nodig. Deze functies zijn niet alleen sociaal maar ook sterk.

Het nut van de verzorgingstaat staat buiten kijf. Wel zijn kernwaarden in de loop van de jaren verbleekt of teloorgegaan. Hiervoor zijn tal van verklaringen te vinden. Het heeft onder meer te maken met veranderingen in de opbouw van de bevolking, met het verschijnen van andere samenlevingsvormen maar ook met misvattingen over solidariteit. Dit rapport legt de nadruk op de kernwaarden. Het benadrukt: *wederkerigheid, vertrouwen en ondeelbare verantwoordelijkheid*.

De verzorgingsstaat is gebaseerd op *wederkerigheid*: zonder wederkerigheid geen verzorgingsstaat. Er zijn over en weer rechten en plichten: voor de burger én voor de samenleving. Wederkerigheid is essentieel voor de band tussen burger en samenleving, tussen individu en collectief: dat is *De Wet van Wederkerigheid*. De burger heeft recht op ondersteuning, bijvoorbeeld via een uitkering. Daar staat tegenover de plicht om te werken: werken op de arbeidsmarkt, door zorgtaken te vervullen of door te werken aan een terugkeer op de arbeidsmarkt. Dat laatste kan door zich te laten scholen of door een leerwerktraject te volgen. De samenleving heeft het recht om eisen aan haar burger te stellen. Daar staat tegenover de plicht te zorgen voor banen en het leren te faciliteren. Alleen als de samenleving haar plicht invult, kan zij ook eisen stellen: investerings- en participatiebanen in het bedrijfsleven en bij de overheid, meer mogelijkheden voor persoonlijke dienstverlening en aanbod van kwalitatief goede kinderopvang zijn noodzakelijk om te zorgen voor banen. Door een employability-toets in het ontslagrecht te introduceren en uitval in het (voorbereidend) beroepsonderwijs tegen te gaan, komt het leren centraal te staan. Door outsiders te 'subsidiëren' worden ze niet langer langdu-

rig aan de kant gezet. En door insiders ook in hun eigen employability te laten investeren, is er voor hen meer zekerheid.

Een tweede kernwaarde van de verzorgingsstaat is *vertrouwen*. Zonder vertrouwen van de burger in de continuïteit kan de verzorgingsstaat niet bestaan. En dat vertrouwen is de burger aan het verliezen. Te vaak zijn de polisvoorwaarden eenzijdig veranderd. De staat is daardoor niet voorspelbaar en dat is een ander woord voor onbetrouwbaar. Het verlies aan vertrouwen komt ook door de verstatelijking en de daarmee gepaard gaande bureaucrativering van de verzorgingsstaat. De complexiteit van wet- en regelgeving maakt de verzorgingsstaat een anonieme onpersoonlijke staat. De conclusies zijn duidelijk. Er komen geen abrupte stelselwijzigingen die zonder een groot politiek en maatschappelijk draagvlak worden doorgevoerd. Er is veel voor te zeggen om de hypotheekrenteaftrek te beperken of om AOW te fiscaliseren maar dit moet wel met behoud van vertrouwen gebeuren. En daarnaast moet er voor het vakmanschap van de professional/uitvoerder ruimte zijn zodat er voor de individuele talenten van de burger meer aandacht komt. Toetsing op de kwaliteit van het werk van uitvoerders kan ook achteraf en steekproefsgewijs. Daardoor kan een deel van de toetsbureaucratie wegvallen. Projecten in de jeugdzorg en binnen de Wet Werk en Bijstand (WWB) hebben laten zien dat het kan.

Een derde kernwaarde van de verzorgingsstaat is *ondeelbare verantwoordelijkheid*. De burger, de wetgever en de uitvoerende overheid hebben in de verzorgingsstaat ieder een eigen rol en daarmee een eigen onvervreembare verantwoordelijkheid. Samen maken ze de verzorgingsstaat maar de eigen onvervreembare verantwoordelijkheid mag niet worden gedeeld. Gebeurt dat wel, dan leidt dat tot onduidelijke collectiviteiten. Dat zijn collectiviteiten waarbij de risico's, middelen en zeggenschap niet in één hand liggen. En daar waar dat het geval is leidt dit onvermijdelijk tot afwenteling van risico's op de rest van de samenleving en worden sommige burgers uitgesloten. Kortom, geen afwenteling en geen uitsluiting. Dat zijn criteria waarop bijvoorbeeld de uitvoering van WW en reïntegratie van werkenden

getoetst moet worden. Dat geldt voor sociale partners, als zij een rol in de uitvoering hebben. Maar dat geldt óók voor overheidsinstellingen, als die een rol in de uitvoering hebben. In beide gevallen bestaat het gevaar dat er afwenteling naar de bijstand naar gemeentes kan plaatsvinden.

Het rapport bevat voorstellen om aan het herstel van deze kernwaarden bij te dragen. De verzorgingsstaat is niet statisch en nooit af. Met de tijd moeten arrangementen veranderen. Met de tijd zullen er nieuwe collectiviteiten ontstaan. Maar willen zij succesvol zijn, dan moeten ze zijn gebaseerd op de kernwaarden *wederkerigheid, vertrouwen en ondeelbare verantwoordelijkheid*.

1 De Geschiedenis, terugkijken en leren

1.1 Van Voor de Oorlog

Noodwet Ouderdomsvoorziening. Wie denkt aan de eerste steen van de moderne verzorgingsstaat, denkt vaak aan de noodwet van Drees uit 1947. Maar al ver voor de Tweede Wereldoorlog waren burgers zelf al goed in staat om keuzes te maken, partners te zoeken en collectiviteiten te vormen. Ze deelden risico's en verwezenlijkten kansen zonder daarbij terug te vallen op de liefdadigheid of de overheid waarmee zij in een ongelijke en vernederende positie zouden komen. Er ontstonden tal van zelforganisaties voor de bouw van dijken, onderlinge waarborgmaatschappijen voor brandverzekering, woningcorporaties en vakorganisaties voor de verbetering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De collectiviteiten ontstonden op basis van solidariteit. Solidariteit was gebaseerd op een zakelijke afspraak, een *deal*: niemand was onkwetsbaar, niemand kon het alleen. Deals ontstonden ook tussen sociale partners, soms na strijd. Sociaal bewogen werkgevers zorgden voor risicoafdekking en investeerden in welzijn en ontwikkeling van hun werknemers. Maar vaak ging dat niet vanzelf en ook daar was er eerst strijd voor nodig. Want solidariteit was niet alleen risico's delen. Het was ook een manier om macht te organiseren: 'samen sta je sterk'.

De verstatelijking was aanvankelijk marginaal en uitsluitend gericht op rudimentaire wetgeving voor armoedebestrijding en veiligheid. Later, in de crisisjaren, werden overheidsinterventies frequenter en gericht op activering in de vorm van scholing- en werkprogramma's. De overheid had een afspraak met burgers: arbeid in ruil voor inkomen en eten. Bijna letterlijk, want wie een scholingsprogramma volgde, kreeg vaak een gratis maaltijd.

Burgers zoeken zelf collectiviteit

Solidariteit is een deal

Verstatelijking komt later

Solidariteit was in deze periode een ‘klassiek’ sociaal-democratische waarde. Het was de weg waarlangs het socialisme kon worden gerealiseerd. Vrijheid in gebondenheid én welvaart voor iedereen.

1.2 Aan Uitbreiding Geen Gebrek

Welvaart en
armoede-
bestrijding

Na de oorlog werd sociale bescherming een speerpunt. De sociale zekerheid was niet langer uitsluitend het domein van werkgevers en werknemers, maar werd de verantwoordelijkheid van de gemeenschap én het individu. De rol van de staat werd groter. De overheidsbemoeienis was vooral gericht op het vergroten van de welvaart en werd gekenmerkt door een systeem van overheidszorg met garanties voor het collectieve sociale welzijn. Er was sprake van wederkerigheid. De burger was verantwoordelijk én had de plicht voor inkomensverwerving en armoedebestrijding. Solidariteit stond centraal en werd gevoed door de wil en de wens om als samenleving sterker te staan. Maar dat kon alleen als ieder individu naar vermogen deel kon nemen aan die samenleving. Er was sprake van een sterke sociale cohesie en een transparante bevolkingsopbouw. In een periode van bloei en groei, van optimisme en vertrouwen, was er een sterke uitbreiding van het stelsel. Dat gebeurde met een brede parlementaire steun en een groot draagvlak in de samenleving, hoewel niet alles altijd tot stand kwam zonder sociale strijd. De verzorgingsstaat was een alternatief voor totalitaire systemen en voor een ongebreideld marktdenken: het *laissez faire* van het klassiek liberalisme.

Wederkerig-
heid

In die zin droeg de verzorgingsstaat ook bij aan het reduceren van angst voor maatschappelijke chaos en revolutie.

‘Inderdaad zijn er aan de sociale politiek grenzen gesteld. In sommige opzichten zijn de grenzen vrij genaderd en (...) dient gewaakt te worden tegen verabsolutering van de sociale politiek’.
(De weg naar vrijheid)

De verzorgingsstaat dijde langzaam maar zeker uit. Sociale zekerheid werd steeds meer een recht. Wederkerigheid raakte op de achtergrond. Uit zicht raakte de *caritas* die met de opkomst van de verstatelijking zich langzaam maar zeker terug trok. En uit zicht raakte daarmee de activering van het individu. Het stelsel was curatief gedreven en ging eerder uit van de beperkingen van het individu en van groepen dan van hun mogelijkheden en werd daarmee steeds meer een stelsel van inkomensverzekeringen.

Uitbreiding met
draagvlak

De relatie tussen ‘premiebetalend’ en ‘uitkeringontvangend’, werd met de invoering van de Algemene Bijstandswet losser en verdween met iedere nieuwe wet steeds meer uit het zicht. Veel premiebetalers voelden zich net-tobetalers; de solidariteit kwam onder druk te staan. De verzorgingsstaat werd steeds meer een bureaucratie: betrouwbaar maar niet altijd even effectief. De toenemende omloopsnelheid van de wet- en regelgeving, de complexiteit en ‘de kleine lettertjes’ zorgden ervoor dat de burger zich steeds minder betrokken voelde met die verzorgingsstaat en zich er langzaam maar zeker van afkeerde.

Wederkerigheid
uit beeld

Solidariteit betekende in de ‘moderne’ opvatting van de sociaal-democratie de erkenning van een onderlinge afhankelijkheid, de acceptatie van verschillen en de aanwezigheid van inlevingsvermogen en medeleven. Solidariteit werd niet georganiseerd binnen de overeenkomstige klasse- en positiebelangen, maar ging uit van principes waarin ‘de sterken’ bijdroegen aan een verbetering van de positie van ‘zwakken’. Waarin generaties elkaar ondersteunden. Waarin minderheden en meerderheden elkaar ondersteunden. Waarin mannen de emancipatiestrijd van vrouwen steunden. Solidariteit kwam voort uit én bevorderde het gemeenschapsdenken. Het had als doel sociale integratie en gelijktijdig oog voor een (welbegrepen) eigenbelang. Er was een besef dat wie sterk was, zwak kon worden en omgekeerd. Want wie is er eigenlijk onkwetsbaar? Een gebrek aan samenwerking zou ten

Solidariteit

koste gaan van de welvaart en het welbevinden. De verzorgingsstaat moest voor iedereen zijn.

1.3 Van wie is de Verzorgingsstaat?

Verzorgingsstaat van iedereen

De moderne verzorgingsstaat is een product van verschillende politieke stromingen, van sociale partners en burgers die zich verenigd hebben in tal van samenwerkingsverbanden. Wie goed analyseert, weet dat de sociaal-democratie in Nederland zeker niet het patentrecht heeft op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Integendeel, de opbouw is zeker ook toe te rekenen aan de combinatie van christen-democraten en liberalen. De invloed van alle drie de stromingen is terug te vinden in het ontwerp van onze verzorgingsstaat. Dat het in onze tijd erop lijkt dat de sociaal-democratie een van de laatste verdedigers is van de grondslagen van onze verzorgingsstaat doet daar niets aan af. De verzorgingsstaat is van iedereen. De verzorgingsstaat is meer dan alleen de zorg van de staat.

1.4 Van Crisis, naar Crises

Bureaucratie, bezuiniging stelselwijziging

De eerste kritiek op de verzorgingsstaat vormde zich al voordat de naam 'verzorgingsstaat' bestond: direct na de Tweede Wereldoorlog was er de angst voor een overheersende overheid, een grote bureaucratie en een staatsbemoeienis die ten koste zou kunnen gaan van de duur bevochten vrijheid. In de tijd die volgde, was in elk decennium wel sprake van een crisis. In de jaren vijftig, zestig en zeventig woedde de ideologische discussie of de welvaartsstijging prioriteit kreeg of de vrijheid van het indivi-

'Sociale zekerheid van de wieg tot het graf, zoals dat wel heet, is geen leuze, welke men de ondergetekende ooit zal horen aanheffen'
(J.G. Suurhoff, minister van Sociale Zaken van het derde kabinet-Drees in de Memorie van Antwoord bij de begroting voor 1953)

du en de samenleving. En, in het verlengde daarvan, waarom een grotere voorspoed niet geleid had tot een grotere gelijkheid.

Er kwamen in het begin van de jaren zeventig voor het eerst vragen over de betaalbaarheid en beheersbaarheid van het stelsel. Na de invoering van de AAW, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet die wordt gezien als de completering van het stelsel, kwamen er bezuinigingsmaatregelen zoals generieke kortingen op uitkeringen en harmonisatie van de uitkeringspercentages. Aanvankelijk vonden de beleidsinterventies nog per voorziening plaats, maar niet veel later gebeurde dit via een stelselwijziging. In de aanpak die moest leiden tot beheersbaarheid en doelmatigheid, kwam het accent naast bezuinigingen, ook te liggen op activering: de bevordering van werkgelegenheid door scholing en werkervaring en het voorkómen van werkloosheid. De aanpak was echter minder gebaseerd op het aanspreken van de individuele verantwoordelijkheid voor het verwerven van eigen inkomen zoals dat direct na de oorlog het geval was.

Ondanks crises en voorzichtige veranderingen en bezuinigingen, breidde de verzorgingsstaat zich in de jaren zestig en zeventig verder uit. Behalve het domein van de sociale zekerheid bestreek hij ook meer en meer de domeinen wonen, zorg, onderwijs en welzijn. Dit had veel gevolgen voor de complexiteit van de wet- en regelgeving en de bureaucratie bij het uitvoeren en controleren van al die wetten en regels. Die ontwikkeling riep bijna vanzelf vragen op over de effectiviteit en de legitimatie van arrangementen.

Uitvoerders/professionals waren door deze toenemende complexiteit en bureaucratie steeds meer met controle- en beheerstaken bezig dan met hun professie en vakkundigheid. Veranderingen kwamen van beleidsmakers, van 'boven'. De autonomie van de professional/uitvoerder werd steeds meer beperkt.

Verbetering en innovatie via experimenten waarbij uit-

Uitbreiding van domeinen

Accent van de professional/uitvoerder

voerder en beleidsmaker interactief samenwerkten, vonden niet of nauwelijks plaats. Domweg omdat dit niet paste binnen een bureaucratische overheid die gericht was op beheersing en niet op innovatie. Dit werd nog eens versterkt door het sterk gesegmenteerde arbeidsmarktbeleid. Sectorale organisaties zijn nog maar weinig tot een structurele samenwerking gekomen tussen verschillende sectoren. Bijvoorbeeld Opleiding- en ontwikkelingsgelden in de ene sector, zouden nog beter ingezet kunnen worden voor (om)scholing naar een andere sector.

Het toenemende denken gebaseerd op een bureaucratisch gelijkheidsbeginsel, en dus het denken in termen van rechten in plaats van het denken in termen van relaties en onderlinge afhankelijkheid, leverde meer regelgeving en complexiteit op. De verzorgingsstaat werd anoniem, de betrokkenheid van de burger werd kleiner en de kloof tussen burger en staat werd groter. Dat wil niet zeggen dat burgers niet op zoek waren naar betrokkenheid en solidariteit. Integendeel. Uit elk onderzoek blijkt iedere keer weer opnieuw dat de behoefte aan saamhorigheid in de samenleving niet is verdwenen of zelfs is afgenomen. De burger neemt afstand maar hij doet dat tegen wil en dank.

De flexibiliteit op de arbeidsmarkt nam niet toe. Het arbeid- en ontslagrecht bleek een 'permafrost' in de flexibilisering van en investering in de arbeidsmarkt. Het leeraanbod en de leerbehoeften en – mogelijkheden sluiten niet meer op elkaar aan. De grens tussen leerwegen en werk wordt steeds scherper: leerwegen zijn minder gebaseerd op de praktijk én steeds minder gericht op de

" We zien dat nu overal de spanning van de naoorlogse herstelwerk gaat wijken, de omtrekken van de sociale verzorgingsstaat (welfare state) steeds definitievere contouren aannemen en de socialistische beweging dreigt ten onder te gaan aan de vervulling van haar ideaal".

(Joop den Uyl, Theorie en beweging, 1956)

individuele ontwikkeling waardoor met name mensen met een zwakkere startpositie het moeilijk hebben om de aansluiting naar de arbeidsmarkt te maken. De begeleiding is te vaak gebaseerd op grootschaligheid en is daardoor te anoniem. Het gevolg van dit alles is dat teveel jongeren hun school verlaten met te weinig kans op de arbeidsmarkt. Dat kan ook anders. In andere landen, met name in Scandinavische landen, ontwikkelde zich een ander beleid waar meer sprake is van verplichtende scholing, acceptatie van werk in ruil voor hogere maar kortdurende uitkeringen en goede faciliteiten voor kinderopvang. De overheid verplicht zich in deze landen tot het snel aanbieden van werk.

Bij het toepassen van de regelgeving in Nederland, werden ook veel burgers 'de dupe'. Bijvoorbeeld zij die veel in zichzelf hebben geïnvesteerd door (bij)scholing, maar door het principe van last in/first out, bij reorganisaties als eerste de arbeidsorganisatie moesten verlaten. De groeiende groep van zelfstandigen zonder personeel, de zzp-ers, werd genegeerd. Dat zelfde geldt voor de echte kleine ondernemers met twee of drie werknemers. Zij zorgden voor toenemende economische activiteit én voor dynamiek op de arbeidsmarkt. Op die manier droegen ze bij aan de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, terwijl ze zelf nauwelijks profijt van hadden. Zzp-ers zorgden voor een alternatief van de arbeidsovereenkomst. Voor velen is het een nieuwe start op de arbeidsmarkt: soms blijvend als zelfstandig ondernemer en soms als een opstap naar een nieuw dienstverband.

1.5 Nederland wordt nu Kleiner

Internationaal gezien zijn China, Brazilië en India nieuwe economische machten aan het worden. Veel Nederlandse bedrijven hebben geïnvesteerd in deze landen waardoor er kapitaal wegvloeit. Ook binnen Europa treden veranderingen op. Met de uitbreiding van de Europese Unie is er

meer vrij verkeer van (goedkope) arbeidskrachten gekomen. Productiebedrijven verplaatsen hun fabrieken naar andere landen. Tegelijkertijd komen buitenlandse arbeidskrachten naar Nederland waar zij moeilijk vervulbare vacatures invullen tegen een lager loon. Voorbeelden hiervan zijn er legio: in de land- en tuinbouw, in de bouw en in de installatietechniek. Het verlies aan banen als gevolg van verplaatsing van de productie, is direct zichtbaar. Voordelen zijn er zeker ook, bijvoorbeeld nieuw (dienstverlenend) werk dat in Nederland ontstaat, de ontwikkeling van de factor kennis en de voor consumenten goedkopere producten en de daar uit voortvloeiende stijging van de welvaart. Maar die voordelen zijn vaak pas later zichtbaar. Arbeidsmigratie kán de Nederlandse arbeidsmarkt onder druk zetten. Er is zorg over de betaalbaarheid van de voorzieningen omdat velen er gebruik van maken. Niet iedereen die van buiten de landsgrenzen komt kan onvoorwaardelijk de voorzieningen die de verzorgingsstaat te bieden heeft 'ontvangen'. De gevolgen van de internationalisering en de verwachting dat de arrangementen niet internationaal (Europees) zullen worden ontwikkeld, betekenen dat nationale politiek en beleid noodzakelijk zijn en blijven.

1.6 Nederland wordt nu Gekleurder en Grijs

Nederland is vanuit internationaal perspectief kleiner geworden. Vanuit nationaal perspectief is Nederland veel diverser geworden. De samenstelling van de bevolking ziet er nu heel anders uit dan bij de start van de moderne verzorgingsstaat: grijs (meer ouderen), ontgroenend (minder jongeren) en divers in kleur, samenstelling, herkomst én samenlevingsvormen. De gemiddelde levensduur is verlengd, gemiddeld begint men later met werken en gemiddeld wil men eerder stoppen met werken. Dat

Diversiteit

*Het streven is 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen'.
(Plan van de Arbeid, 1935)*

betekent dat er tijdens een gemiddeld mensenleven in een kortere tijd meer verdiend moet worden. Maar steeds minder burgers leven dat gemiddelde mensenleven. Er is niet meer sprake van één groep, van één burger. Nieuwe groepen vormen nieuwe collectiviteiten, zoals groepen van ouderen die een eigen woon-/zorgvoorziening organiseren en ouders met kinderen die hun eigen kinderopvanginstelling starten, of jongeren die een eigen vakbond oprichten. De Nederlandse bevolking groeit niet en zal naar verwachting in de loop van deze eeuw kunnen krimpen naar 10-12 miljoen in 2100. De vergrijzing, ontgroening, de diversiteit en de krimp van de (arbeidzame) bevolking, brengen het gesprek op de betaalbaarheid van de voorzieningen en wie kán deelnemen.

De samenstelling en het functioneren van het gezin zijn anders dan vijftig jaar geleden. Er is een andere verdeling binnen het gezin of samenlevingsvorm dan de traditionele verdeling in inkomenstaken en zorgtaken. Tweeverdieners (of beter anderhalf-verdieners) zijn sterk in de meerderheid. In 80% van de gezinnen met jonge kinderen werken beide partners. Hoewel onder de Paarse kabinetten wel wat is veranderd, is het huidige beleid vaak nog afgestemd op een indeling met één (mannelijke) kostwinner. De positie van vrouwen of van kinderen is geen uitgangspunt voor het bieden van een risicodekking of een ontwikkelperspectief. Vrouwen nemen wel meer deel aan het arbeidsproces, maar meestal in kleinere deeltijdbanen. Betaald werk en zorgtaken blijken in het spitsgezin moeilijk te combineren. De verzorgingsstaat weet daar nog nauwelijks mee om te gaan. De huidige wet- en regelgeving heeft het spitsgezin weinig te bieden.

Gezin en
spitsgezin

1.7 Lerend Land

Het *Nederland van nu*, ziet er heel anders uit dan het *Nederland van toen*. De overzichtelijke samenleving met die typisch Hollandse 'zuilen' is niet meer. Het onbekom-

merde, optimistische vertrouwen in de groei van de welvaart is verdwenen.

Gemiddeld is de bevolking grijzer en ouder geworden door een toenemende levensverwachting. Daar heeft de verzorgingsstaat overigens zelf aan bijgedragen door de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen te verbeteren. Er is sprake van afnemende sociale cohesie door toenemende individualisering en door de ontzuiling. Solidariteit en collectiviteit spreken niet meer vanzelf. De bevolkingssamenstelling is diverser geworden. Er is niet meer sprake van één burger. Wie is de 'maatman' (of 'maatvrouw') wanneer er over dé burger wordt gesproken? Een diverse samenleving dus. Gelden hiervoor dezelfde uitgangspunten en dezelfde arrangementen als toen de verzorgingsstaat aan de opbouw begon?

Sommige uitgangspunten en principes zijn naar de achtergrond geschoven. Het begrip wederkerigheid dat direct na de oorlog een vanzelfsprekend iets leek bij de invulling van individuele verantwoordelijkheid, is zo'n uitgangspunt dat in de loop van de jaren lijkt te zijn verdwenen, hoewel er sinds ongeveer 15 jaar wel weer meer aandacht wordt gevraagd voor de invulling van wederkerigheid. Het begrip solidariteit blijkt geen statisch begrip, ook niet binnen de sociaal-democratie. In de moderne sociaal-democratie wordt de individuele verantwoordelijkheid weer steeds vaker expliciet genoemd.

Internationaal gezien zijn er grote veranderingen die bij aanvang van de verzorgingsstaat niet konden worden voorzien. Er is sprake van een verhoogde mobiliteit van kapitaal, goederen en arbeidskrachten. Door de instroom van goedkope arbeidskrachten komen de lonen onder

'... het recht op een fatsoenlijk bestaan. Iedereen heeft tenminste recht op een dusdanig niveau van bestaanszekerheid dat men volwaardig aan de samenleving kan deelnemen...'. (Beginselmanifest, 2005)

druk. Door de verplaatsing van kapitaal naar het buitenland wordt de belastingdruk op arbeid groter. Zichtbaar is de vorming van één Europese markt en van vrije, internationale handel.

1.8 Samenvattend: Van Geschiedenis naar Beweging

De verzorgingsstaat is ontstaan in een tijd met een duidelijke bevolkingsopbouw en in een tijd van optimisme en welvaart. Oorspronkelijk wisten burgers zich zelf te organiseren om risico's af te dekken, maar later was er steeds meer sprake van verstatelijking. Toch bleven aanvankelijk wederkerigheid én het nemen van een eigen verantwoordelijkheid door het zelf organiseren van collectiviteiten, belangrijke uitgangspunten bij het vormgeven van arrangementen. Er was sprake van een ondeelbare verantwoordelijkheid: premie, risico en uitvoering lagen binnen één collectiviteit. Lusten én lasten werden eerlijk gedeeld. Er was geen sprake van afwenteling op de samenleving.

In de loop van de tijd hebben de begrippen wederkerigheid en eigen verantwoordelijkheid door zelforganisatie aan kracht verloren. Zij raakten op de achtergrond door de verstatelijking, de bureaucratisering en de daarmee gepaard gaande complexere wet- en regelgeving. Het werd daardoor mogelijk om ongestraft risico's af te wentelen op de samenleving. Rondom bijvoorbeeld de wet op arbeidsongeschiktheid gebeurde dat ook. Te vaak werd deze wet door werkgevers en werknemers misbruikt als een verkapte afvloeiingsregeling.

De politiek greep in en moest dat ook gezien de stijgende

'De samenleving is in belangrijke mate vanuit een solidariteitsprincipe geordend. En niemand lijkt het daarmee oneens te zijn.'
(Paul Schnabel)

Uitgangspunten en arrangementen

kosten. Maar de wijze waarop ze dat deed is onvoldoende effectief gebleken. Met het schuren en schaven aan het sociale stelsel werd de ontwikkeling van steeds maar stijgende kosten een halt toegeroepen. Maar de betrokkenheid van de burger werd allesbehalve groter. Integendeel. De burger verloor juist het vertrouwen in de verzorgingsstaat door (onverwachte) stelselwijzigingen. Polisvoorwaarden, bijvoorbeeld bij de weduwen en wezen wet, werden eenzijdig door de staat veranderd en de burger bleef onverzekerbaar achter.

Uitgangspunten als wederkerigheid en een eigen verantwoordelijkheid door zelforganisatie verdampen. De verzorgingsstaat werd een inkomensverzekeringsmaatschappij. Er traden grote veranderingen op in de opbouw en de samenstelling van de bevolking en in samenlevingsvormen. Desondanks bleef de klassiek, gehuwde mannelijke alleenverdiener met gemiddeld 2,4 kinderen het uitgangspunt van het systeem. Geen wonder dat steeds meer burgers het gevoel kregen dat die verzorgingsstaat er niet voor hen was.

Zowel schuren en schaven als grote stelselwijzigingen hebben niet geholpen. En dat is ook niet vreemd. Want een coherente visie ontbrak. Oprecht werd er gewerkt aan de oplossingen van problemen in en rond de verzorgingsstaat. Maar van enige samenhang was nauwelijks sprake. Voordat er iets kan worden gezegd over de richting van een noodzakelijke vernieuwing zal die visie moeten worden ontwikkeld. Het verleden is daarbij zeer behulpzaam. We hebben geleerd van de geschiedenis. Deel II geeft die visie.

2 De Beweging: Een Visie op de Verzorgingsstaat

2.1 Over Wederkerigheid

2.1.1 De Weg naar Vrijheid

In ongelijkheid bestaat geen vrijheid. Om in vrijheid te kunnen samenleven moet de samenleving zijn gebouwd op het idee van gelijkheid. Het streven naar gelijkheid is hier niet bedoeld als een poging om de verschillen in macht en mogelijkheden tussen mensen te ontkennen of zelfs op te heffen. Integendeel, diversiteit levert juist dynamiek. Het gaat hier om de gelijkheid die een voorwaarde is om in de samenleving als burger een rol van betekenis te kunnen spelen. Het is de gelijkheid die voortvloeit uit het besef van onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak van wederkerigheid. Het is het opheffen van de ongelijkheid wanneer mensen moeten leven in angst en armoede. Want daar waar het leven wordt geregeerd door angst en armoede, bestaat geen vrijheid.

Gelijkheid en diversiteit

De verzorgingsstaat wordt door mensen gemaakt, door actieve burgers die ervoor kiezen om in vrijheid samen te leven. Als idee is zij het antwoord op totalitaire opvattingen over de inrichting van de staat, omdat de macht eenzijdig bij de staat altijd leidt tot een gecorrumpeerde samenleving. Zij is ook een reactie op de liberale nachtwakersstaat, omdat macht eenzijdig bij de markt, leidt tot een samenleving zonder samenhang. Een samenleving waarin grote groepen mensen aan de kant worden gezet. Als fenomeen is zij het resultaat van een maatschappelijk en politiek breed gedragen besluitvorming. Soms in harmonie, vaak na maatschappelijke strijd. Geboren na de Tweede Wereldoorlog uit optimisme en vertrouwen en een antwoord op de angst en de armoede.

Samenleven in vrijheid

Er is geen politieke partij of maatschappelijke organisatie die zich haar eigenaar mag noemen. Zij heeft geen vader en geen moeder. Zij is van niemand. Wil de verzorgingsstaat bestaan, dan moet zij van ons allemaal zijn.

2.1.2 Wederkerigheid

Solidariteit en samenleving

Solidariteit kan niet gebaseerd zijn op mededogen en houdt zich verre van liefdadigheid. Liefdadigheid gaat niet uit van gelijkheid, solidariteit doet dat wel. Zij vloeit voort uit het praktische besef dat mensen, als zij de krachten bundelen, verder komen dan ieder voor zich. Solidariteit organiseren, betekent samenhang brengen in de samenleving.

Wederkerigheid

Het fundament onder solidariteit is wederkerigheid. In die zin is solidariteit geen morele keuze maar de praktische uitwerking van een transactie tussen burgers en hun staat en tussen burgers onderling. Wederkerigheid maakt solidariteit niet alleen rechtvaardig, maar ook streng. Dat kan niet anders, want zonder wederkerigheid wordt solidariteit gelijk aan liefdadigheid, tot iets dat mensen afhankelijk maakt van anderen en daarmee kleineert.

Door solidariteit kan de verzorgingsstaat drie functies vervullen. Zij biedt de zekerheid van een bestaansminimum voor iedereen die niet of niet meer voor zichzelf kan zorgen, om welke reden dan ook. In die zin is zij een voorwaarde om de vrijwaring van angst en armoede te kunnen organiseren, de *garantiefunctie*.

Drie functies:
Garantie
Investering
Verzekering

Maar daarnaast wordt het door solidariteit mogelijk te investeren in de ontwikkeling van onze samenleving. Investeren in kennis, zorg en welzijn vereist een staat die bereid is om zowel de belangen als de krachten van haar burgers bij elkaar te brengen, de *investeringsfunctie*.

*‘De mens wordt vrij geboren en overal bevindt hij zich in ketenen.’
(De eerste zin uit het ‘Contract Social’ van Rousseau)*

Als laatste is zij de weg waarlangs wij de risico's kunnen delen die voor ieder van ons te groot zijn om alleen te dragen, de *verzekeringsfunctie*.

2.1.3 Solidariteit Moet Worden Georganiseerd

Solidariteit zorgt voor evenwicht, continuïteit en zekerheid. De verzorgingsstaat is meer dan een verzameling autonome mensen. Het belang van het individu is niet altijd het belang van de samenleving en dus kan in de verzorgingsstaat de zeggenschap niet uitsluitend liggen bij de individuele burger.

Wel of geen markt in de verzorgingsstaat, is een vraag die zich niet langs ideologische lijnen laat beantwoorden. Marktwerking binnen het publieke domein is soms wél, maar soms ook niet een goede oplossing. Om de publieke belangen te waarborgen vraagt zij veel overheidsbemoeienis en daardoor is de invoering van marktwerking vaak ingewikkeld. Dat leidt vervolgens tot veel bureaucratie en dat leidt weer tot hoge kosten én een afnemende autonomie van uitvoerders en burgers. Maar soms is marktwerking doelmatig en eenvoudig te realiseren. Dan ligt het ook voor de hand om de markt een rol in de uitvoering te geven.

De markt is geen ideologie

De kwaliteit van de verzorgingsstaat wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de uitvoering. De uitvoerder/professional vervult dan ook een belangrijke rol in de moderne verzorgingsstaat. Dat kan de uitvoerder/professional alleen waarmaken als hij daarvoor ook voldoende macht heeft. Maar teveel macht beleggen bij de uitvoerder/professional is ook niet verstandig, want hij dient niet alleen het belang van zijn klant maar ook dat van zichzelf én van zijn beroepsgroep. En zelfs als hij alleen het belang van zijn klant voorop stelt, is het de vraag of dit ook altijd in het belang van de samenleving is. Die vraag is zeker aan de orde bij de verdeling van schaarse tijd en middelen.

De uitvoerder en de macht

Dynamisch
evenwicht

Het is daarom de opdracht om bij de inrichting van de publieke dienstverlening een dynamisch evenwicht te vinden tussen de logica van de burger, de markt, de maatschappelijke onderneming, de bureaucraat en de professional. In die zin is een ideologie die de overheid volledig de uitvoering van het publieke domein toekent even bedreigend voor de verzorgingsstaat als een ideologie die deze uitvoering eenzijdig bij de markt legt.

2.1.4 Het Belang van het Collectief

Solidariteit
organiseren

Kiezen voor het eigen belang, vaak uit opportunisme, maakt van de mens nog geen sociaal wezen. Maar het is wel de grootste bedreiging voor solidariteit. Daarom ontstaat solidariteit meestal niet vanzelf. Ze moet worden georganiseerd en de collectiviteit is de vorm waarbinnen dat gebeurt. Collectiviteiten werken alleen als ze aan een aantal eisen voldoen. Er moet vertrouwen zijn in de continuïteit. Als dat vertrouwen er niet is, verdwijnt vroeg of laat het maatschappelijke draagvlak voor het bestaan ervan. De risico's die worden gedeeld en de prijs die daarvoor wordt betaald en de zeggenschap erover, vinden we terug binnen één en dezelfde collectiviteit. Gebeurt dit niet, dan is afwenteling op andere delen van de samenleving het onvermijdelijke gevolg. Een collectiviteit heeft een verplichtend karakter en mag gelijktijdig niet uitsluiten.

Eisen aan de
collectiviteit

Teveel vrijblijvendheid in de deelname leidt tot risicoselectie en daarmee verdwijnt uiteindelijk de solidariteit. En als laatste: een collectiviteit moet door de mensen die er deel van uitmaken worden ervaren als nuttig en efficiënt. Zij moet doen waartoe zij in het leven is geroepen en dat moet zij goed doen. Dat stelt eisen aan de kwaliteit en controleerbaarheid van het bestuur. Kortom: collectivitei-

'Ik wilde een wet maken, mijnheer de voorzitter, waarop iedere burger een beroep kon doen, met opgeheven hoofd en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst, die in strijd zou zijn met zijn vrijheid en de waardigheid van zijn menselijk persoon'. (Marga Klompé, 1963, ABW)

ten zijn verplichtend, leiden niet tot maatschappelijke schade en binnen een collectiviteit worden de lusten én de lasten gedeeld. Dat geldt voor alle collectiviteiten. Niet alleen voor de nieuwe maar ook voor de bestaande institutionele collectiviteiten. Want iedere nuancering van deze uitgangspunten werkt opportunisme in de hand, tast de solidariteit aan en ondermijnt het maatschappelijke draagvlak.

Daarmee heeft de verzorgingsstaat per definitie een universeel karakter. Zij is er voor alle burgers: alle burgers doen eraan mee én hebben er profijt van. Een verzorgingsstaat die zich beperkt tot arrangementen voor hen die niet voor zichzelf kunnen zorgen, waarin de kansrijken het gevoel hebben dat die verzorgingsstaat hen niets te bieden heeft, zal langzaam maar zeker afglijden tot een garantiestaat met minimale voorzieningen met als gevolg het verdwijnen van de solidariteit.

2.1.5 De Werkende Samenleving

Als iedereen hetzelfde wordt behandeld, wordt niemand recht gedaan. In de moderne verzorgingsstaat staan de mogelijkheden van het individu centraal. Dat geldt zowel voor degene die gebruik maakt van haar voorzieningen, als voor degene die in de uitvoering een rol heeft te vervullen.

Onvermijdelijk gevolg hiervan is dat het bureaucratische gelijkheidsbeginsel wordt losgelaten. Want als de individuele talenten en mogelijkheden van burgers het uitgangspunt zijn van de verzorgingsstaat, dan kan niet gelijktijdig de regelgeving centraal staan die ervoor zorgt dat iedereen onder dezelfde omstandigheden controleerbaar hetzelfde wordt behandeld.

Van oudsher redeneren sociaal-democraten als volgt: solidariteit is gelijk aan collectiviteit, collectiviteit is gelijk aan uniformiteit, uniformiteit is gelijk aan gelijkheid dus solidariteit is gelijk aan gelijkheid. Deze redenering is toe aan

Verzorgingsstaat
voor alle burgers

Loslaten
bureaucratische
gelijkheid

Solidariteit is
niet gelijk aan
gelijkheid

vervanging. Want de erkenning van de individuele mogelijkheden van burgers vereist juist meer pluriformiteit in de arrangementen. Arrangementen moeten passen bij de behoeften van burgers. En als er niet zoveel gemiddelde burgers zijn, dan is er misschien ook niet zoveel behoefte aan gemiddelde arrangementen. Dat betekent dat meer keuze in én meer invloed op collectieve regelingen voor burgers een voorwaarde wordt voor het in stand houden van de solidariteit.

Uitvoerders
krijgen ruimte

De werkende samenleving is een samenleving die het doet. Daarom krijgen in de moderne verzorgingsstaat uitvoerders/professionals de ruimte om unieke problemen op een unieke wijze op te lossen zonder dat ze daarbij gehinderd worden door verstikkende regelgeving en bureaucratische verplichtingen. Burgers krijgen de ruimte om binnen collectiviteiten te kiezen tussen arrangementen voorzover zij dat kunnen en willen. De ruimte voor vakmanschap, gericht op het ontwikkelen van individuele mogelijkheden veronderstelt een samenleving waarbinnen geëxperimenteerd mag worden. En alleen door te experimenteren kan een samenleving leren. Alleen een samenleving die leert, kan zichzelf vernieuwen.

Kiezen moet
mogen

2.2 Over een Ondeelbare Verantwoordelijkheid

2.2.1 Een Ondeelbare Verantwoordelijkheid

Wetgever
Burger
Overheid

Die werkende samenleving komt er niet vanzelf. Zij wordt gemaakt door een wetgever, een burger en een overheid. De wetgever, gevormd door democratisch gekozen politici, stelt vast binnen welke wet- en regelgeving de verzorgingsstaat vorm krijgt en waar we onze publieke middelen

‘Voor de PvdA is het bevorderen van de weerbaarheid van allen en de wederkerigheid tussen allen de eerste deugd van een democratische politiek.’ (Niemand aan de kant, verkiezingsprogramma 1994)

aan uitgeven. Maar de wetgever doet dat in opdracht van de burger die haar heeft gekozen en aan wie zij verantwoording af moet leggen. Deze burger is meer dan een individu en de burgerij veel meer dan een toevallige optelsom van individuen. Binnen een werkende samenleving gaat het juist om de burger die zichzelf organiseert binnen een vakbond of werkgeversorganisatie, een schoolbestuur of wijkvereniging, die actief is binnen een maatschappelijke organisatie of als ondernemer op de markt. Want het is de burger die zelf een belangrijk deel van de inrichting van de verzorgingsstaat voor zijn rekening neemt. En als laatste de *overheid*. Zij vervult een belangrijke rol in de uitvoering van de verzorgingsstaat én zij bewaakt, in opdracht van de wetgever, of de publieke middelen op de goede plek terecht komen.

Zij, wetgever, overheid en burger, maken samen de verzorgingsstaat zoals wij die willen. Maar het begrip ‘samen’ kan tot verwarring leiden. Het suggereert dat het hierbij gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid die in gezamenlijk handelen wordt waar gemaakt. En dat is niet zo. De wetgever, de overheid en burger heeft elk zijn eigen rol en daarmee een eigen verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die niet mag worden afgewenteld. Een verantwoordelijkheid die niet kan worden gedeeld.

2.2.2 Fatsoenlijke Garanties, Slimme Investeringsen en Eigen Verzekeringen

De wetgever is verantwoordelijk voor de vrijwaring van angst en armoede en deze verantwoordelijkheid valt niet te delegeren. De wetgever zorgt er voor dat de garantiefunctie op een fatsoenlijke manier wordt vervuld. Natuurlijk kan zij een aantal uitvoerende taken onderbrengen op de markt. Als dat efficiënt is moet zij dat ook doen. En natuurlijk moet de uitvoerende overheid haar taken op een adequate wijze uitvoeren. Maar het niveau van de garantie, het verschil tussen een bestaansminimum en armoede, is een kwestie van beschaving. Dat is een politieke keuze die uiteindelijk alleen de wetgever kan maken.

Garantie-
functie

Investerings-
functie

Als de garantiefunctie een kwestie is van beschaving, dan is de investeringsfunctie een kwestie van gezond verstand. Daar waar burgers elkaar niet weten te vinden, waar maatschappelijke vernieuwing niet tot stand komt terwijl ze wel nodig is, daar zal de wetgever verbanden moeten aanbrengen zodat belangen en krachten van burgers bij elkaar komen. En juist als het gaat om investeren is er behoefte aan ruimte om te experimenteren én daarmee aan een overheid die ruimte durft te bieden. Geen betweter en waakhond. Wel een overheid die kennis heeft van zaken en bereikbaar is.

Verzekerings-
functie

Verzekeren tenslotte, is een kwestie van eigen verantwoordelijkheid. Die eigen verantwoordelijkheid kan zowel leiden tot het afsluiten van particuliere verzekeringen als tot het afsluiten van verplichtende collectieve verzekeringen. Dit laatste omdat dit doelmatig is en solidair. Uiteraard alleen als dit langs democratische weg is gelegitimeerd.

En als de burger dat netjes doet, niet risico's en kosten afwentelt op de rest van de samenleving, dan hoeft de wetgever maar een ding: betrouwbaar zijn. Dat betekent dus niet: onverwacht en op eigen gezag maatschappelijke arrangementen onmogelijk maken of onverwacht veranderen.

2.2.3 De Zorgvuldige Wetgever: Complexe Wetten Maken Mensen Klein

Eisen
wetgeving

De zorgvuldige wetgever geeft vertrouwen en verantwoordelijkheid. Wetten moeten mensen de ruimte bieden om hun eigen talenten en mogelijkheden in te zetten. Zover en zoveel dat mogelijk is, in hun eigen belang én in het belang van de samenleving. Dat stelt eisen aan het karakter van wetgeving. Complexe wetten die tot in detail uit-

'Alleen maar kansen bieden, zelfs gelijke kansen, is niet voldoende. Daarvoor zijn de uitgangspunten te ongelijk. Mensen hebben ook recht op zekerheid, de zekerheid van een fatsoenlijk bestaan'. (Beginselmanifest PvdA, 2005)

voeringsprocessen beschrijven ontnemen burgers hun autonomie en daarmee de mogelijkheid om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het is begrijpelijk dat politici hun afnemende invloed op de samenleving proberen terug te winnen door betere wetgeving. Maar de gedachte dat betere wetgeving hetzelfde is als gedetailleerde wetgeving vergroot eerder de afstand tussen politiek en burger dan dat deze er door afneemt. Want complexe wetten maken mensen klein. En klein gemaakte mensen doen niet mee. En van mensen die niet mee doen, worden politici bang. En bange politici maken weer complexe wetten. Deze cirkel moet doorbroken worden, want die zorgt voor een steeds complexere en daarmee anoniemere verzorgingsstaat.

Dat betekent in ieder geval dat de aard van wetgeving moet verschuiven van een restrictief naar een meer reflexief karakter. Van beschrijvend hoe gehandeld dient te worden naar vaststellend wat bereikt moet worden. Van sturend op bureaucratische controle naar sturend op doelmatigheid. Een voorbeeld van reflexieve wetgeving is de Wet Werk en Bijstand.

Reflexieve
wetgeving

Maar met het creëren van ruimte in de uitvoering ontstaat gelijktijdig een vraagstuk van democratische controle. De vraag of de uitvoerder kwaliteit levert, het bedrijf de doelstellingen haalt en de gemeente haar begroting realiseert moet nu eenmaal worden beantwoord. Want in de uitvoering heeft zowel de professional, als het bedrijf en de gemeente verantwoording af te leggen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt dicht bij de uitvoering en wordt op een democratisch gelegitimeerde wijze getoetst.

Uitvoerder
democratisch
toetsen

2.2.4 De Wetgever en de Imperfecte Verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat staat of valt met het vertrouwen in zijn continuïteit. Met zijn arrangementen gaat hij lange termijn verplichtingen aan. Het dwingende karakter van solidariteit en daarmee de beperking van de individuele

Vertrouwen en
Zekerheid
trouw aan
principes

vrijheid kunnen alleen gerechtvaardigd worden als er een zekerheid tegenover staat die het individu op eigen kracht niet kan bereiken. Voor die zekerheid moet de wetgever zorgen. De verzorgingsstaat mag dan ook niet de speelbal zijn van toevallige politieke meerderheden die per definitie een tijdelijk karakter hebben. Iedere keer weer zal de politieke wens naar vernieuwing getoetst moeten worden aan het belang van behoud van vertrouwen.

De zekerheid die de verzorgingsstaat burgers biedt, moet vertrouwen wekken en dat vertrouwen mag niet worden beschaamd. Want als dat vertrouwen er niet meer is, doen burgers niet meer mee. Gelijktijdig moet de verzorgingsstaat wel in staat zijn om de veranderingen in de samenleving te vertalen naar nieuwe arrangementen.

Arrangementen
zijn veranderlijk,
principes niet

De toegankelijkheid van onderwijs, de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, de demografische ontwikkelingen, de arbeidsmigratie, de woningnood en het eigen huizen bezit, de sociale controle binnen de geseculariseerde samenleving en het niveau van de sociale zekerheid, het zijn allemaal voorbeelden van terreinen waarop de verzorgingsstaat actief is en waarop geweldige veranderingen hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat de arrangementen die de verzorgingsstaat kent een tijdelijk karakter moeten hebben. Het maakt het vasthouden aan 'verworven rechten' tot een van de grootste bedreigingen voor de continuïteit van de verzorgingsstaat: principes zijn onveranderlijk, arrangementen moeten behoedzaam veranderen gezien de lange termijn verplichtingen.

'... De grote opgave voor de sociaal-democratie is hoe in een geïndividualiseerde en meer informeel georganiseerde samenleving noodzakelijke samenhang te bewaren en te ontwikkelen, die voorkomt dat delen daarvan economisch en cultureel naar de zelfkant van de samenleving verdwijnen; hoe opnieuw solidariteit te organiseren en het noodzakelijke compromis...' (Schuivende panelen, 1987)

De verzorgingsstaat is een compromis tussen legitimering en efficiency, tussen perfectie en politiek draagvlak, tussen de vraagstukken uit het verleden en die van de toekomst en dat maakt hem per definitie imperfect. Het gaat niet om het vinden van een definitieve balans, want die is er niet, maar wel om de kunst van het voortdurend balanceren. Een zorgvuldige wetgever zorgt voor een democratische samenleving die burgers in staat stelt hun vrijheid te beleven in onderlinge afhankelijkheid.

2.2.5 Een Overheid die Vertrouwen Verdient

De uitvoerende overheid verdient haar vertrouwen door voorspelbaar te zijn. Pas op het moment dat zij voorspelbaar is in haar intenties en haar gedrag tegenover de burger, kan er een begin gemaakt worden met een wederzijdse relatie die gebaseerd is op vertrouwen. Die noodzakelijke voorspelbaarheid is iets anders dan de voorspelbaarheid van de bureaucratie. Sterker nog, in de moderne verzorgingsstaat moet het juist gaan om een vernieuwende en experimenterende overheid die om weet te gaan met diversiteit. Een overheid die gericht is op de ontwikkeling van ieders talenten en het benutten van ieders mogelijkheden. Deze overheid is voorspelbaar doordat zij er in slaagt om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van nieuw beleid én doordat zij diezelfde burgers een rol durft te geven bij de uitvoering van dat beleid.

Voorspelbaar

Vernieuwing

Een dergelijke overheid is per definitie dichtbij: je moet haar 'letterlijk' in de ogen kunnen kijken. Dat zegt iets over waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringstaken die bij de moderne verzorgingsstaat horen worden neergelegd: zoveel van de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk. Uiteraard rekening houdend met de eisen die een kwalitatief goede en betaalbare uitvoering stellen aan de organisatie ervan.

Diversiteit

Deze overheid organiseert zichzelf op een verstandige wijze. Door de grenzen van departementen. Langs relevante maatschappelijke vraagstukken, over thema's die

Organisatie

door burgers zijn aangedragen. De verkokering van zowel de centrale als lokale overheid maakt te vaak een integrale aanpak van problemen onmogelijk. De wereld van de burger wordt daardoor onnodig complex gemaakt.

En uiteindelijk laat de uitvoerende overheid zich door de burger controleren. Bij beleidsvrijheid voor lokale overheden en overheidsinstellingen hoort het afleggen van verantwoording en bij verantwoording afleggen hoort het zichtbaar maken en dus informatie verschaffen over de eigen werkwijze en activiteiten. Maar dat mag er niet toe leiden dat de beleidsvrijheid die met de ene hand wordt gegeven weer wordt teniet gedaan door een bureaucratische verantwoordingslast aan de andere kant.

2.2.6 Een Overheid die Verantwoordelijkheid Geeft en Kansen Creëert

Innovatief en
Creërend

De overheid moet vertrouwen geven, wil zij vertrouwd worden; dat betekent dat er ruimte moet zijn voor initiatieven en experimenten vanuit de samenleving. Dus geen centralistische sturing, maar een omkering: burger en uitvoerder/professional die samen aan nieuwe concepten werken. Er wordt gezocht naar interdisciplinaire samenwerking en er is ruimte voor maatwerk en diversiteit. Niet *alle* burgers is voor de overheid het vertrekpunt, maar *iedere* burger. Zij weet belangen, middelen en mensen samen te brengen. Zij stimuleert en creëert nieuwe sociale infrastructuren waardoor er een scheppende en innovatieve kracht vrijkomt. Voor uitvoerders/professionals ontstaat zo de ruimte voor kennisoverdracht. Informatie over ideeën en het werk van anderen komt beschikbaar. Onderlinge prestaties kunnen worden vergeleken. Een dergelijke overheid is een creërende overheid en vervult

*‘Het woord ‘zorg’ duidt op méér dan het lichamenlijk welzijn van de mens; zorg houdt evenzeer in het beschutten van de mens tegen alle invloeden welke zijn menselijke waardigheid kunnen aantasten’
(De weg naar vrijheid, 1951)*

de investeringsfunctie in de verzorgingsstaat. Een betrouwbare overheid blijft op afstand wanneer sociale partners, maatschappelijke organisaties en burgers door hun eigen zekerheid te organiseren zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Of zij dat nu als individu of als collectief doen, als sociale partners of als maatschappelijke organisatie. Dit betekent niet dat de overheid hier geen taak heeft. De overheid bewaakt dat risico's, middelen en zeggenschap binnen een en dezelfde collectiviteit zijn ondergebracht, dat deze collectiviteit geen risico's en dus kosten op de rest van de samenleving kan afwentelen, dat er geen uitsluiting plaatsvindt op basis van risicoselectie en dat er sprake is van een behoorlijk bestuur. Een overheid die optimaal gebruik maakt van zelfregulering, die verantwoordelijkheden laat waar ze thuishoren en uitvoerende taken weet te delegeren, levert haar bijdrage aan het vervullen van de verzekeringsfunctie in de verzorgingsstaat.

2.2.7 Een Overheid die Bewaakt en Ingrijpt

Een betrouwbare overheid controleert, bewaakt en toetst. Dat doet zij op relevantie, kwaliteit en kosten. Zij bewaakt dat de ene burger de ander niet uitsluit. Maar zij doet dat zoveel mogelijk achteraf en zoveel mogelijk lokaal georganiseerd. De toetsing is gericht op eindresultaat en niet op het proces, meer op het wát dan op het hóe. De toetsing is aselekt en steekproefsgewijs. De overheid verschuilt zich dus niet achter cijfers en toetst primair niet op administratieve processen. In die zin is er meer sprake van ‘monitoren’ dan van een klassieke controle en toetsing. Daarbij maakt de overheid gebruik van optimale zelfregulering, bijvoorbeeld door collegiale toetsing in de uitvoering te stimuleren: een vakman herkent het werk van een andere vakman, een wankele dilettant heeft alleen cijfers om zich aan vast te klampen. De overheid toetst op resultaten en op mogelijkheden voor vernieuwing. Een dergelijke houding en bijbehorende werkwijze vereisen dat diezelfde overheid bij misbruik van publieke middelen en voorzieningen de mogelijkheid heeft om stevig en snel in te grijpen.

Toetsing op
resultaat

2.2.8 De Burger Regeert

De burger kiest haar wetgever, controleert haar overheid en regelt binnen collectiviteiten een deel van haar eigen zekerheid. Diezelfde burger wacht niet af maar investeert in eigen mogelijkheden en ontwikkeling en voelt zich daarvoor ook verantwoordelijk. Hij maakt gebruik van de faciliteiten die de verzorgingsstaat hem biedt en kiest waar mogelijk zijn eigen arrangementen. Dit is de individuele burger die de baas is over zijn eigen leven.

Burger
organiseert
zichzelf

Maar diezelfde burger organiseert zichzelf in maatschappelijke organisaties, sociale bewegingen, politieke partijen en binnen sociale partners. Hij is actief in schoolbesturen, wijkverenigingen, sportverenigingen en beroepsorganisaties. Omdat hij dat belangrijk vindt én omdat hij zo mee vorm geeft aan zijn samenleving. Deze organisaties zijn dan ook niet meer en niet minder dan een verbijzondering van het begrip burger, dus ook de werkgevers- en werknemersorganisaties. Het ontkennen van hun positie binnen de verzorgingsstaat is hetzelfde als het ontkennen van de positie van de burger zelf. Wetgever en overheid staan ten dienste van de samenleving. De burger is de samenleving. Het is daarom deze burger die regeert.

2.2.9 De Burger wordt Geregeerd

De burger investeert in zijn verzorgingsstaat. Door kritisch te zijn, door te sparen en door eigen talenten verder te ontwikkelen. Hiermee geeft hij invulling aan zijn deel van het 'contract' met de samenleving. Het contract waarin rechten en plichten van de wetgever, overheid en burger zijn vastgelegd. Vaak ongeschreven. Tegenover de plicht van de wetgever en overheid om garanties voor een fatsoenlijk bestaan te bieden, staat de verantwoordelijkheid van de burger om de toekomst zelf vorm te geven.

'Contract' met
de samenleving

'Inderdaad zijn er aan de sociale politiek grenzen gesteld. In sommige opzichten zijn de grenzen vrij dicht genaderd en (...) dient gewaakt te worden tegen verabsolutering van de sociale politiek'. (De weg naar vrijheid, 1951)

Tegenover het recht op onderwijs, staat de leerplicht. Tegenover het recht op bestaanszekerheid staat de samenlevingsplicht. Deze afspraak is gebaseerd op solidariteit en kan alleen vorm krijgen in ruil voor een strenge rechtvaardigheid. Wederkerigheid en zekerheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wie niet meedoet en misbruik maakt van de solidariteit, houdt zich niet aan de afspraak, wordt buiten gesloten of bestraft.

Dat geldt niet alleen voor de individuele burger. Het geldt ook voor de burger die zichzelf organiseert binnen collectiviteiten; de burger die zijn eigen zekerheid realiseert door risico's te delen met anderen. Want daar waar collectiviteiten risico's afwentelen op de rest van de samenleving, daar waar solidariteit leidt tot uitsluiting, daar waar binnen de collectiviteit lusten en lasten niet rechtvaardig worden gedeeld of daar waar sprake is van onbehoorlijk bestuur, daar verliest de collectiviteit zijn 'license to operate'. De wetgever verstrekt een collectiviteit 'de vergunning om zichzelf te verzekeren'. Het is de wetgever die deze vergunning weer intrekt als dit leidt tot maatschappelijke schade. Dit betekent dat de zeggenschap én de uitvoering van de werknemersverzekeringen blijft waar die is: bij sociale partners. Zolang zij voldoen aan de eisen die aan een verplichtende collectiviteit worden gesteld zal de wetgever zich gedragen als een betrouwbare partner.

Individueel
en collectief

2.3 De Betekenis van Betrouwbaarheid

2.3.1 De Verzorgingsstaat en de Tekentafel

Als het begrip wederkerigheid één van de pijlers is onder de moderne verzorgingsstaat, dan hebben individuele burgers en maatschappelijke organisaties een rol te vervullen bij de vernieuwing van diezelfde verzorgingsstaat. Wederkerigheid veronderstelt een relatie tussen staat en burger waarbij beide verplichtingen zijn aangegaan: een afspraak. En afspraken worden nu eenmaal niet straffeloos éézijdig opgezegd.

Afspraak

Veranderen met breed draagvlak

De wetgever heeft de opdracht om, gegeven de imperfectie van de verzorgingsstaat, iedere keer weer op zoek te gaan naar een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de noodzakelijke vernieuwing van arrangementen. Het is de enige manier om het vertrouwen in de verzorgingsstaat te behouden en haar gelijktijdig te vernieuwen. De verzorgingsstaat laat zich niet ontwerpen op de tekenafel en zij laat zich niet simpelweg 'maken' door het aannemen van wetten. De wetgever die met een beroep op het primaat van de politiek de verzorgingsstaat innoveert zonder een rol voor betrokken burgers, sociale partners, uitvoerders/professionals en hun maatschappelijke organisaties, moet niet verbaasd zijn als vervolgens diezelfde burgers, sociale partners, uitvoerders en maatschappelijke organisaties met de rug naar politieke constructen gaan staan. Een wetgever die denkt het allemaal alleen te kunnen, treft een samenleving die niet meer mee blijkt te doen.

2.3.2 Niet Groots wel Meeslepend

Geen grote stelselwijziging

Dus *geen onverwachte en abrupte stelselwijzigingen* die eenzijdig worden doorgevoerd, geen draagvlak kennen en niet gepaard gaan met enigerlei compensatie voor het breken van opgebouwde verwachtingen. Wel in samenwerking met andere politieke en maatschappelijke organisaties en in overleg met sociale partners en uitvoeringsorganisaties stapsgewijs veranderingen realiseren. Die veranderingen moeten er voor zorgen dat het begrip *wederkerigheid* weer betekenis en vorm krijgt. Dat betekent dat solidariteit en strenge rechtvaardigheid weer opnieuw hand in hand moeten gaan.

Die veranderingen moeten ervoor zorgen dat wet- en regelgeving weer eenvoudiger worden waardoor er weer ruimte komt voor lokaal beleid en de invloed van burgers

'Muizen hebben kleine pootjes, maar zeer lange staarten! Wat een beleidsombuiging en een alternatief van beperkte betekenis kan lijken, is goed begrepen een wending'. (Joop den Uyl, 1971)

en uitvoerders toeneemt. En gelijktijdig moet er voor worden gezorgd dat risico's, middelen en zeggenschap binnen één en dezelfde collectiviteit zijn ondergebracht. Zodat afwenteling van de risico's op de samenleving wordt voorkomen. Het gaat er niet om, om iedereen op dezelfde, identieke wijze te behandelen, maar wel dat iedereen recht wordt gedaan: op zoek naar ieders individuele talenten en mogelijkheden.

Criteria voor vernieuwing

Willen we de verzorgingsstaat behouden, dan zullen we haar moeten vernieuwen. Maar de wijze waarop we haar vernieuwen is bepalend voor de vraag of we haar zullen behouden. Sociaal-democraten moeten ambitieus zijn als het gaat om het formuleren van hun politieke doelen. Maar zich gelijktijdig realiseren dat vertrouwen in de verzorgingsstaat vraagt om behoedzaam handelen. Het is daarom verstandig om bescheiden te zijn bij het zetten van concrete stappen. Geen grootse vernieuwing, maar wel een meeslepende verandering.

Niet van bovenaf gedicteerd

2.3.3 Samenvattend: Van Beweging naar Richting

Het herstel van wederkerigheid bepaalt de komende jaren de inhoud van onze agenda. Het gaat om de burger die zijn verantwoordelijkheid kán nemen omdat de verzorgingsstaat hem daartoe in staat stelt. Het gaat om de verzorgingsstaat die in ruil daarvoor van de burger mag vragen om zijn bijdrage aan de samenleving te leveren.

De agenda

Als het herstel van wederkerigheid boven aan de agenda staat, dan is het besef dat er in de verzorgingsstaat sprake is van een ondeelbare verantwoordelijkheid bepalend voor de vraag wie in onze verzorgingsstaat welke rol heeft te vervullen. Wetgever, uitvoerende overheid én burger

'Samenleven vraagt een inspanning van iedereen. Sociaal democraten waarderen de sterk toegenomen mogelijkheden Mensen zijn zelf als eerste verantwoordelijk voor hun toekomst. Zij verdienen de kans om iets van hun toekomst te maken. Kansen die ze ook moeten willen gebruiken'. (Beginselprogramma, 2005)

hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden bij het herstel van wederkerigheid. Ze moeten elkaar die verantwoordelijkheid ook laten.

Het herstel van wederkerigheid heeft alleen maar een kans van slagen als de vernieuwing van de verzorgingsstaat op een zodanige wijze vorm krijgt dat er gelijktijdig sprake is van een herstel van vertrouwen. Dus niet abrupt, zonder enig maatschappelijk draagvlak, wijzigingen doordrukken. Of we de verzorgingsstaat zullen behouden, hangt uiteindelijk af van de wijze waarop we hem zullen vernieuwen. In deel 3 staan voorstellen voor het evenwichtig vernieuwen. De voorstellen zijn richtinggevend en verduidelijkend, maar niet uitputtend en gedetailleerd.

‘Mij gaat de uitdrukking ‘verzorgingsstaat’ te ver...Niet door de uitdrukking verzorgingsstaat de indruk wekken dat de staat in het algemeen voor de verzorging verantwoordelijk is, hetgeen in het algemeen de mensen in onderlinge verhoudingen moeten zijn’.
(Dr. W. Drees, Herinneringen en Opvattingen, 1983)

3 De Richting: Vernieuwen met Verstand

Vooraf: Over wat er Mis is met onze Verzorgingsstaat

De *garantiefunctie* staat onder druk. Er is onzekerheid over de hoogte van het inkomen, de kwaliteit van de zorg en het perspectief op werk. We hebben te maken met een zich terugtrekkende wetgever die ongevraagd complexiteit in de vorm van risico's en keuzes neerlegt bij de burger en daarmee de eigen verantwoordelijkheid niet neemt. We hebben te maken met een wetgever die een belangrijk deel van de uitvoering delegeert aan de markt met vaak hoge transactiekosten en complexe regelgeving tot gevolg. We zien maatschappelijke organisaties die zich terugtrekken op hun eigen verantwoordelijkheidsgebieden. We hebben te maken met sociale partners die, hoe begrijpelijk ook, in de eerste plaats gericht zijn op voorzieningen voor mensen met een arbeidsovereenkomst. Daarmee dreigen ze mensen zonder een arbeidsovereenkomst uit te sluiten. En tenslotte hebben we te maken met burgers die het zicht op de wederkerigheid kwijt zijn geraakt, sommigen omdat ze zich afvragen wat hun rechten zijn, anderen omdat ze hun plichten niet kennen, weer anderen omdat ze het idee hebben dat de balans van rechten en plichten voor hen wel heel nadelig uitvalt.

De *investeringsfunctie* wordt onvoldoende ingevuld. We slagen er niet in om in voldoende mate het arbeidspotentieel van vrouwen, allochtonen en ouderen tot de arbeidsmarkt te verleiden en te benutten. Dat is erg jammer want, als we daar wel in zouden slagen zou het vraagstuk van de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat niet bestaan. De kennisinfrastructuur is onvoldoende ontwikkeld en is onvoldoende aangesloten op de talenten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat heeft als gevolg dat een groot aantal mensen (jongeren, allochtonen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en ouderen) uitgesloten wordt. Overheid en burgers slagen er onvoldoende in om effectieve samenwerkingsverbanden over de grenzen van eigen sectoren tot stand te brengen. Het lukt niet, of onvoldoende, om vernieuwende experimenten op allerlei terreinen tot stand te brengen.

De investeringsstaat wordt gekenmerkt door verstikkende regelgeving en gebrek aan ruimte voor uitvoerders/professionals en burgers die hun kennis en kunde willen gebruiken.

De *verzekeringsfunctie* is vervuild. De wetgever is bang om haar steun te onthouden aan regelingen die door de loop der tijd anders uitpakken dan oorspronkelijk bedoeld. Een aantal voorzieningen maakt daardoor nog steeds deel uit van de investeringsfunctie terwijl deze voorzieningen in de verzekeringsfunctie thuishoren. Zowel in de financiering van hoger onderwijs, het eigen woningbezit als de oudedagsvoorziening zijn daardoor elementen van omgekeerde solidariteit geslopen: de zwakste schouders dragen de zwaarste lasten. Een begrijpelijk inkomensbeleid is nagenoeg onmogelijk geworden door de complexiteit van ons fiscale stelsel, gecombineerd met het toenemende fenomeen van de 'toeslagen'. Daar waar de wetgever wél ingrijpt, doet zij dat te eenzijdig en te abrupt.

Gezien de verplichtingen die burgers zijn aangegaan, moet vernieuwing onvermijdelijk gepaard gaan met lange overgangstermijnen en dat doet ze te vaak niet. De burger voelt zich veilig in zijn eigen collectiviteit. Maar wie nog niet in de collectiviteit zit, heeft pech. Sociale plannen, aanvullende inkomensverzekeringen en ontslagrecht zijn genereus voor degene die al langer een baan heeft. Jongeren, mensen zonder werk en mensen van over de grens vinden slechts moeizaam toegang tot de verzekeringsfunctie.

De verzorgingsstaat is niet perfect en zal dat ook nooit zijn. Arrangementen zijn nu eenmaal vergankelijk en daarom is vernieuwing een voortdurend proces. Maar bij die vernieuwing gaat het niet alléén om het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Iedere keer weer moet worden voldaan aan de eisen van *wederkerigheid*, *vertrouwen* en een *ondeelbare verantwoordelijkheid*.

Wederkerigheid: de burger heeft niet alleen het recht op een fatsoenlijk bestaan maar ook de plicht om samen te leven, een bijdrage te leveren aan de samenleving. De staat mag niet alleen een bijdrage van de burger aan de samenleving eisen maar moet diezelfde burger ook in staat stellen om die bijdrage aan de samenleving te leveren.

Vertrouwen: vernieuwingen zijn niet groots, maar wel meeslepend, verlopen geleidelijk en kennen een zorgvuldige overgang, ze komen tot stand door burgers en hun organisaties er bij te betrekken, ze gaan uit van de mogelijkheden en talenten van burgers en van uitvoerders/professionals.

Ondeelbare verantwoordelijkheid: de wetgever, de overheid en de burger; samen maken zij de verzorgingsstaat maar daarbij heeft ieder zijn eigen onvervreembare rol en verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die zich niet laat delen.

3.1 Herstel van Wederkerigheid

De verzorgingsstaat is gebaseerd op wederkerigheid. Wederkerigheid tussen burger, overheid en wetgever. Wederkerigheid mag pas worden verlangd wanneer er geen sprake is van uitsluiting. Want uitsluiting en discriminatie maken wederkerigheid onmogelijk. Het is onfatsoenlijk om van mensen te eisen dat ze actief worden op de arbeidsmarkt als ze door diezelfde arbeidsmarkt worden uitgesloten vanwege hun leeftijd, hun afkomst of omdat ze om welke reden dan ook niet voor de volle 100% productief kunnen zijn. Het is zinloos om burgers te activeren wanneer er niet voldoende werk is en onvoldoende banen worden gecreëerd. De participatie van vrouwen zal niet hoger worden wanneer er geen sprake is van een goede invulling van de begrippen 'zelfstandigheid' en 'zorgzaamheid'. Wederkerigheid betekent dat burgers werken of zich anderszins ten dienste stellen van de samenleving. Wederkerigheid betekent ook dat de staat zijn burgers in de gelegenheid stelt om die bijdrage aan de samenleving te leveren. Want soms kan wederkerigheid en een eigen verantwoordelijkheid pas worden ingevuld nádat er blokkades zijn weggenomen, nadat er is geïnvesteerd in mensen én in hun mogelijkheden.

3.1.1 De Zorg voor Banen: de Overheid aan het Werk

Er is te weinig werk. Door de recessie is er meer vraag dan aanbod van werk. En in zo'n situatie werkt de arbeidsmarkt vervolgens heel efficiënt: de sterksten vinden het eerst werk en accepteren lagere arbeidsvoorwaarden. De zwaksten komen achterin de rij en worden

werkloos. De enige echte oplossing is herstel van de economie en daarmee een groei van banen. Dat betekent innovatie: nieuwe kennis en kunde, nieuwe producten en diensten en een hogere arbeidsproductiviteit. Dat is de sleutel om in de internationale concurrentieslag overeind te blijven. Deze (gewenste) algemene productiviteitsstijging heeft echter ook een keerzijde. Als we er in slagen om met de productiviteit ook de lonen te laten stijgen en daarmee ook het minimumloon dat daar aan gekoppeld moet blijven, dan zal een groeiend deel van de mensen niet zondermeer productief genoeg zijn om dat hogere minimumloon aan productie te leveren. Het gaat dan niet alleen om mensen met een arbeidshandicap of te weinig kwalificaties of mensen die volgens werkgevers te oud zijn. Het gaat dan ook om heel gewone mensen die nu aan het werk zijn en die dán worden uitgesloten. Met andere woorden, als we niets doen, wordt de arbeidsmarkt steeds ontoegankelijker, omdat de loonkosten te hoog worden voor groepen die nu nog op eigen kracht hun weg op de arbeidsmarkt vinden. Deze mensen kunnen werken, ze willen werken én het werk is er. Er zijn echte banen, zowel in de (semi)publieke sector als in de markt, van zorg- en persoonlijke dienstverlening tot in de industrie, de bouw en distributie. Banen die mensen op eigen kracht zullen vinden als de loonkosten aan de onderkant generiek lager worden.

De sleutel ligt bij een verlaging van de loonkosten voor de werkgevers. Het meest effectief kan dat door banen tot bijvoorbeeld 110% van het minimumloon een vrijstelling te geven van sociale premies. Dat is simpel en vergt geen enkele bureaucratie. Werkgevers krijgen eenvoudig een lagere belastingaanslag en dat merken ze iedere maand. Omdat dit kan worden toegespitst op de laagste loongroepen is het een gericht instrument dat goedkoper is dan dat we iedere werkloze afzonderlijk begeleiden. Bewezen is dat vooral het midden- en kleinbedrijf op deze wijze heel veel nuttig werk te bieden heeft. Maar behalve in de marktsector versterkt het ook het niveau van de publieke dienstverlening in scholen, zorginstellingen en openbare veiligheid. En dat met echte banen.

Deze maatregel kost (veel) geld, maar wij hebben dit geld er voor over omdat uit beschikbare berekeningen blijkt dat het goedkoop is. Immers als mensen werkloos worden, kosten ze aan uitkeringen veel

meer dan de premievrijstelling die we voor werkgevers in petto hebben. De kost gaat voor de baat uit. Bovendien levert het veel productieve arbeid op die anders verloren gaat. Wij willen mensen liever productief maken voor bedrijven en de samenleving dan ze afhankelijk te maken van reïntegratie door anderen met de onzekerheid van tijdelijke gesubsidieerde banen. Maar daarmee redden we het niet. Want ook dan kan absoluut niet iedereen op eigen kracht een plek vinden op de arbeidsmarkt. Voor hen blijft ondersteuning nodig. En er is ook nieuwe werkgelegenheid nodig in de vorm van investerings- en participatiebanen.

De Zorg voor Banen: Iedereen doet mee

Er komt nieuwe werkgelegenheid in de vorm van investerings- en participatiebanen. *Investeringsbanen* zijn gericht op mensen die via leerwerkervaring voor bepaalde tijd kunnen doorgroeien naar werk op de open arbeidsmarkt. De bedoeling is niet om overbodige banen in de publieke sector te scheppen. Dat is ook niet nodig. Er is namelijk een duidelijke behoefte aan (laaggeschoolde) arbeid in publieke voorzieningen maar ook bij bedrijven. Maar banen in de private sector laten zich nu eenmaal niet met één pennenstreek creëren. Via verlaging van de loonkosten is het tijdelijk inhuren van (langdurig) werklozen voor werkgevers aantrekkelijk te maken.

De verlaging van de loonkosten gebonden aan een persoon en niet aan een baan, ondersteunt de kansen op de arbeidsmarkt. Het is een lastenverlichting die dient tot integratie van 'outsiders' op de arbeidsmarkt en ter bestrijding van (langdurige) werkloosheid.

Er wordt een beperkt aantal (semi-permanente) *participatiebanen* gecreëerd voor mensen die deelnemen aan de samenleving maar voor wie een positie op de open arbeidsmarkt niet haalbaar is en voor wie de op deze wijze gecreëerde baan ook een eindfunctie kan zijn. Outsiders, de buitenstaanders, worden zo insiders. Die banen kunnen niet alleen in de publieke sector maar ook in de private sector zijn. Daarvoor moeten de loonkosten voor werkgevers onder het huidige minimumloon komen te liggen terwijl het minimumloon als inkomensondergrens gehandhaafd blijft. De 'productiviteitsval' wordt opgeheven: werkenden met een productiviteit onder het minimumloon worden niet langer aan de kant gezet maar kunnen toch aan de slag. Er moet geen stapeling van regelingen komen. Er komt

een adequate regeling die per specifieke situatie op toepasbaarheid en haalbaarheid wordt getoetst en ingezet.

De Zorg voor Banen: Stimuleer dienstverlening

Om én vacatures aan de bovenkant van de arbeidsmarkt gevuld te krijgen én de totstandkoming van arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren, dient de markt voor persoonlijke dienstverlening te worden ontwikkeld. Persoonlijke dienstverlening biedt betaalbare, op het individu gerichte diensten in en om het huis. Voorbeelden zijn schoonmaak, oppas, boodschappenservice, kinderopvang en catering. Door persoonlijke diensten fiscaal aantrekkelijk te maken (verlaging dan wel afschaffen omzetbelasting) en door werknemers in deze sector vrij te stellen van premiebetaling en belasting kan de markt een extra impuls krijgen: een 'wit dienstverleningsplan'. Deze investering is rendabel als daardoor de werkloosheid wordt bestreden, de participatie van vrouwen toeneemt en openstaande vacatures worden vervuld. Er komen interessante functies die geschikt zijn voor laaggeschoolde mensen met ambitie in de dienstverlening en het eigen ondernemerschap. De bovenkant én de onderkant van de arbeidsmarkt krijgen een belangrijke impuls.

De Zorg voor Banen: Ondernemerschap op de Arbeidsmarkt

Niet alleen voor mensen die van bestaand werk in loondienst naar ondernemerschap gaan, is ondernemen een manier van inkomen verwerven. Ook voor mensen die géén werk hebben, is zelfstandig ondernemerschap een mogelijkheid, zowel voor niet-uitkeringsgerechtigden als voor mensen die vanuit een arbeidsongeschiktheid-, een bijstand- of een werkloosheidsuitkering starten. Ondernemerschap voor deze groepen, waaronder allochtonen, vrouwen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, zou bevorderd moeten worden. Ondernemerschap als Zelfstandige zonder personeel (Zzp-er) betekent flexibiliteit op de arbeidsmarkt en een perspectief dat samen gaat met het maken van individuele keuzes, bijvoorbeeld vrijheid in de keuze van de omvang en de invulling van werktijden.

De overheid kan dit ondernemerschap stimuleren door het verlenen van (micro)kredieten, coaching en begeleiding en een semi-collectieve pensioenvoorziening en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

3.1.2 Iedereen doet mee: De uitkering wordt verdiend

Werk betekent meer dan alléén een bron van inkomen. Werk is hét instrument voor meedoen, voor deelnemen aan de samenleving. De betekenis van werk wordt onderkend: 'werk boven uitkering!'. (Gedwongen) werkloosheid leidt tot maatschappelijke onrust. Werkloosheid betekent maatschappelijke uitsluiting. Mensen die aan de kant staan, worden steeds zwakker op de arbeidsmarkt, omdat zij minder actuele ervaring en opleiding hebben. Hierdoor zullen zowel zichzelf als de overheid steeds grotere inspanningen moeten leveren om weer te kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Economische zelfstandigheid is nog steeds dé weg naar maatschappelijke en sociale integratie.

Iedere burger heeft een eigen verantwoordelijkheid voor inkomensverwerving en daarmee ook voor het bestrijden van zijn of haar eigen armoede. Die verantwoordelijkheid wordt ingevuld naar eigen vermogen en middelen. Tegenover een uitkering, staat scholing en/of werk. Een uitkering is een investering: tijdens de uitkeringsperiode schoolt iemand zich en doet werk- en leerervaring op, in het bedrijfsleven, bij de overheid of in het vrijwilligerswerk. Daardoor wordt zijn vermogen tot het verkrijgen en behouden van werk steeds groter. In die zin is het recht op een uitkering niet in het verleden opgebouwd, maar wordt dat recht in het heden verdiend.

Een individuele aanpak met het juiste instrumentarium is afhankelijk van een goede diagnose. Een *werk- en tijdcontingente* benadering staan hierbij voorop in tegenstelling tot een probleem- of ziektevolgende benadering. De doelstelling is het bereiken van zinvol werk voor iedereen. De specifieke keuze voor een instrument op een tijdstip is afhankelijk van de individuele 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Kansrijke en kansarme werklozen kunnen verschillende trajecten doorlopen. Iedereen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt krijgt ondersteuning om 'mee te kunnen doen'. Het totaal van de inzet aan ondersteuning en instrumenten is niet alleen maatwerk, maar is ook sluitend. Niemand valt buiten de boot: iedereen moet beschikken over mogelijkheden tot scholing, werk of een leerwerktraject. In de praktijk zal dit betekenen dat binnen een half jaar elke werkloze weer werkt in een reguliere baan, in een investerings- of participatiebaan of op een beschutte werkplek voor hen met de állergrootste afstand.

Binnen de Europese context betekent wederkerigheid op zijn minst gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor iedere werknemer die in Nederland werkt. Ook hier is er sprake van een wederkerige invulling. Tegenover premieafdrachten staat de toegang tot de verzorgingsstaat. Deze is niet onvoorwaardelijk. Tegenover toegang tot het stelsel zijn eisen geformuleerd. Dit zijn bijvoorbeeld het volgen van (beroeps)kwalificerende scholing en een gefaseerde opbouw van de toegang: de buitenlandse werknemer bouwt gefaseerd rechten op, alvorens vrije toegang tot het stelsel wordt verleend, naast een geldende verblijfstitel of 'GreenCard'.

3.1.3 Investeren in Wederkerigheid

Zelfstandigheid en Zorgzaamheid

De uitkering garandeert een bestaansminimum voor gezinnen. Dit minimum is niet uitsluitend gericht op financiële aspecten, maar ook op (de kwaliteit van) zorg. Ouders (ook alleenstaande ouders) moeten zorgzaam kunnen zijn en tijd kunnen besteden aan hun kinderen zonder dat zij onder de grenzen van het bestaansminimum vallen en hun zelfstandigheid verliezen. Een mogelijkheid is huursubsidie niet alleen afhankelijk te maken van de hoogte van het inkomen maar ook van de omvang van het gezin. Bij de eisen ten aanzien van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders moet er rekening worden gehouden met hun zorgtaken. Dat kan door hen te compenseren voor het zorgdeel zodat ze ook met een deeltijd baan uit de bijstand kunnen komen en tegelijkertijd voldoende tijd en aandacht aan zorg kunnen besteden. Er wordt geïnvesteerd in nieuwe generaties, in kinderen en in voorzieningen om arbeid en zorg te combineren. Het moet aantrekkelijker worden voor mensen om kinderen te krijgen en om betaald werk met zorg voor kinderen te combineren.

De zorg voor kinderen: een profijtelijke basisvoorziening

De deelname van vrouwen aan het arbeidsproces is de laatste tien jaar wel gestegen, maar dat is vooral omdat meer vrouwen deeltijdbanen hebben en later dan voorheen het arbeidsproces verlaten omdat zij later dan voorheen kinderen krijgen. Er is echter nog steeds een grote achterstand van vrouwen op mannen, zowel in omvang van de arbeidsdeelname, als in kwaliteit van functies. De achterstand op de arbeidsmarkt heeft veel te maken met sterk

achterblijvende mogelijkheden en faciliteiten zoals kinderopvang, betaald ouderschaps- en zorgverlof als collectieve voorziening naast een geïndividualiseerde spaarfaciliteit, opvoedingsondersteuning en kindvriendelijke speelruimte. De ontwikkeling hiervan kan ook de zorgtaken door mannen stimuleren. Het beleid rond kinderopvang heeft te sterk vertrouwd op vrijwillige samenwerking van ouders, de overheid en de werkgevers waarbij elk gemiddeld één derde van de kosten moet dragen. Werkgevers dragen onvoldoende bij en het kabinet heeft de fiscale tegemoetkomingen voor midden- en hoge inkomens dusdanig verlaagd dat veel ouders afhaken. Behalve financiële tekortkomingen, kent het huidige stelsel bureaucratische nadelen en staat het welzijn van kinderen onvoldoende centraal. Kinderopvang en buitenschoolse opvang worden effectiever en efficiënter georganiseerd door er een basisvoorziening van te maken. Ouders zijn zelf de regisseurs. Zij kiezen de opvang en kunnen een deel van de kosten, naar rato van het inkomen, fiscaal terugkrijgen. Werkgevers dragen bij via de algemene belastingmiddelen. Er komt bijvoorbeeld in het kader van de brede school, een sluitende stelsel van voor-, tussen-, na- en buitenschoolse opvang voor kinderen tot 12 jaar. Dit vraagt om een intensieve samenwerking tussen instellingen in onderwijs, welzijn en sport.

Diversiteit 'is', Kiezen mag, Zekerheid moet

Economische zelfstandigheid is een belangrijk ideaal, maar geen dogma. Ook een combinatiemodel als richtinggevend beleidsdoel is dat niet. Het is teveel gebaseerd op een 'one size fits all' idee dat conflicteert met maatschappelijke diversiteit. Het alternatief is niet een liberale optie van 'je zoekt het zelf maar uit', maar een combinatie van verantwoordelijkheid en solidariteit waarin variëteit een sociaal-democratisch beginsel is. De heterogeniteit in de samenleving blijkt onder meer uit het aantal huishoudtypes. Ze variëren van de traditionele kostwinner en de alleenstaande ouder tot de anderhalf- en tweeverdieners. Voor veel huishoudens zijn zorg en werk nog niet makkelijk te combineren. Nodig is een verlofverzekering aangevuld met een geïndividualiseerde spaarfaciliteit. Om combinaties van arbeid en zorg verder te vergemakkelijken en tevens werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren, wordt de markt voor persoonlijke dienstverlening fiscaal gestimuleerd.

Nogmaals: Diversiteit 'is', Kiezen mag, Zekerheid moet

Diversiteit in de levensloop en combinaties van werkzaamheden zijn mogelijk, maar ze worden te weinig toegepast. Het beleid is er nog veel te veel op gericht dat mannen een baan gedurende hun hele leven hebben en altijd hetzelfde aantal uren zullen werken. Mogelijkheden om tussentijds uit te treden worden gecombineerd met het vergroten van prikkels om tot of na het 65e jaar door te werken. Dit kan door de AOW-leeftijd te flexibiliseren. 65 jaar blijft de richtleeftijd voor pensioen en AOW. Wie langer doorwerkt dan 65 spaart zodoende AOW en krijgt bij uittreding een hogere AOW en pensioen. Maar behoudens de leeftijdsgrens is pensioen verbonden aan wat is gespaard en aan het aantal gewerkte jaren. Natuurlijk worden we ouder en kunnen we langer doorwerken. Werken tot het 65e jaar wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door deeltijdpensioen. De kosten voor de vergrijzing zijn hoog, maar hebben vooral betrekking op de zorg en de hogere kwaliteitseisen die we aan de zorg stellen.

Integratie en Discriminatie: de Kinderen van Migranten

Solidariteit houdt niet op bij een groep van andere afkomst. Nederland is steeds diverser in samenstelling van de bevolking, deels door migranten. Deze groep kent een achterstand door een gebrek aan kansen (minder opleiding ervaring en vaardigheden). Ook de kinderen van migranten en hún kinderen lopen die achterstand maar beperkt in. Voor hen zijn betere mogelijkheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt gewenst, ook omdat dit bijdraagt aan integratie in de samenleving. Er moet sprake zijn van een wederkerige invulling van het begrip solidariteit voor alle groepen. Met elkaar en zonder angst voor elkaar. Dat betekent bijvoorbeeld eisen voor migranten aan vaardigheden als taal. Het betekent ook vechten tegen discriminatie. Discriminatie is uitsluiting en uitsluiting maakt wederkerigheid onmogelijk. Een integratiebeleid gebaseerd op wederkerigheid verdraagt geen discriminatie (in het onderwijs en op de arbeidsmarkt). Dat geldt voor laag- én voor hoogopgeleiden. Zolang er uitsluitingsmechanismen blijven bestaan, kan de eigen verantwoordelijkheid niet worden ingevuld.

3.1.4 Permanent Leren: Wederkerigheid in Onderwijs en Arbeidsmarkt

OnderwijsOffensief

Om de positie op de arbeidsmarkt van werkzoekenden en werkenden verder te versterken, zijn investeringen in onderwijs en om-, her- en bijscholing nodig. Deze investeringen zullen renderen wanneer deze leiden tot een productievere en duurzame inschakeling in het arbeidsproces.

Individuele leerrechten of een 'leerrekening' zijn daarbij nuttige instrumenten, al dan niet in combinatie met een brede levensloopregeling. Werknemers dienen een eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun verdere ontwikkeling bij het betreden van de arbeidsmarkt. Wel hebben werkgevers er belang bij hen te ondersteunen, bijvoorbeeld vanwege veranderingen in de ontslagbescherming. De overheid faciliteert de investeringen bijvoorbeeld door om-, her- en bijscholing op latere leeftijd (in de tweede loopbaanhelft) fiscaal te stimuleren.

Gemeentes en provincies maken in een gedecentraliseerd arbeidsmarktbeleid afspraken met werkgevers en werknemers: 'regionale arbeidsmarktconvenanten'.

In deze convenanten staan afspraken over samenwerking, toeleiding van groepen naar werk en over scholing en employability. Het investeren in employability is een mooi voorbeeld van het creëren van een win-win situatie: goed opgeleide medewerkers verhogen de concurrentiepositie van bedrijven en voor werknemers betekent employability een sterkere uitgangspositie op de (regionale) arbeidsmarkt. Succesvolle scholingsprogramma's zijn praktijk- en theoriegericht en erkennen Elders- of Eerder Verworven Competenties (EVC's). Regionale arbeidsmarktinitiatieven stimuleren het intersectoraal werken.

De arbeidsmarkt krijgt de komende jaren ook problemen aan de bovenkant. Er zal een meerjarig tekort ontstaan aan hoger opgeleiden. Dit is overigens niet alleen een Nederlands probleem, maar er is wel sprake van een specifiek Nederlandse omstandigheid: nergens werken zoveel hoger opgeleiden, vooral vrouwen, in deeltijd. Hoe dan

ook zal het aanstaande tekort aan hoger opgeleiden ernstig gaan wringen met het grote potentieel aan goed opgeleiden dat er voor kiest om relatief beperkt betaalde arbeid te aanvaarden. Beter toegankelijke voorzieningen om arbeid en zorg te combineren (betaalbare kinderopvang bijvoorbeeld) kunnen helpen deeltijders te bewegen langer te werken. Burgers die van de samenleving de kans hebben gekregen om hoog opgeleid te worden, zijn aan te spreken op de verantwoordelijkheid daar wat voor terug te doen. Ook voor hoger opgeleide uitkeringsgerechtigden geldt een wederkerige relatie: tegenover een (dure) opleiding volgen en/of uitkering ontvangen, staat werken.

Schooluitval en Disconnectie betekenen Maatschappelijke Schade

Extra aandacht verdient het drastisch terugdringen van de voortijdige schooluitval, dat in ons land zo zorgwekkend veel hoger is dan in ons omringende landen. Ook hier zal intensieve aandacht van goed samenwerkende uitvoeringsinstanties in combinatie met een sluitend aanbod tot verbetering moeten leiden. Het verbeteren van de samenwerking is niet voldoende om alle jongeren uit deze kwetsbare doelgroep te bereiken. Voor de leeftijdscategorie tussen de 18 en 27 jaar die niet werkt en ook niet op school zit, is er een acceptatieplicht voor het meewerken aan een maatwerktraject naar werk. Ook hier is sprake van wederkerigheid. De overheid staat garant voor het aanbod. Werkgevers die jongeren zonder startkwalificatie in dienst nemen, bieden een scholing *on-the-job* aan. Daarvoor worden zij financieel gecompenseerd. Het onderwijs dient goed aan te sluiten bij de arbeidsmarkt. Disconnectie betekent dat jongeren niet kunnen doorstromen naar een (reguliere) baan omdat zij niet beschikken over voldoende of de juiste kennis. Investeren in kennis en innovatie in het (hoger) onderwijs en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbetert de concurrentie in internationaal verband en dringt de werkloosheid onder school- en studieverlaters terug.

Van Werkzekerheid naar Werkkansen

Als een werknemer door brede ervaring en door scholing over zodanige competenties beschikt dat hij zich flexibel op de arbeidsmarkt kan bewegen, heeft hij bij ontslag meer perspectief op die arbeidsmarkt. Het principe van de wet Flex en Zekerheid kan uitgewerkt worden naar een ontslagrecht waarbij een verbinding is gemaakt met een

meetbare en toetsbare investering in employability bij ontslag. Wat is geïnvesteerd in de mogelijkheden van een werknemer om werk te behouden en te verkrijgen? De ontslagtoets geeft daarmee invulling aan de verantwoordelijkheid voor employability van een werkgever. Bovendien wordt duidelijk dat met de employability-ontslagtoets, investeren in employability de verantwoordelijkheid van werknemer én werkgever is. Zij kunnen zich gezamenlijk voorbereiden op de gebeurtenis dat hun relatie afloopt en de werknemer een andere baan moet vinden. Alleen zij gezamenlijk kunnen zich goed voorbereiden om de overgang van werk naar werk soepel te laten verlopen. In geval van ontslag dienen plannen gericht te zijn op een overgang van werk naar werk. Dit gebeurt door een activerend (regionaal) arbeidsmarktbeleid met een op maatwerk gericht instrumentarium zoals outplacement, een tussenstap met scholing, het ondersteunen van ondernemerschap, het gericht bemiddelen van werk naar werk.

Ook kan met de wet Flex en Zekerheid als voorbeeld gekeken worden naar het in evenwicht brengen van meer flexibiliteit voor insiders met tegelijkertijd het bieden van meer zekerheid en kansen voor outsiders. Op de huidige arbeidsmarkt is de bescherming van de insiders goed geregeld. Zo goed dat dit voor hen vaak een belemmering is voor mobiliteit op de arbeidsmarkt. Werknemers durven de stap naar een andere werkgever of naar het zelfstandig ondernemerschap niet te zetten omdat ze daarmee teveel zekerheden opgeven. Gelijktijdig heeft het ontslagrecht weinig oog voor outsiders. Een versoepeling van ontslagbescherming voor de insiders, mits slim vorm gegeven, biedt tegelijkertijd een verbetering van de positie van outsiders.

De ontslagbescherming zoals we die nu kennen, werkt ongetwijfeld remmend op de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Maar gelijktijdig verlaagt zij de transactiekosten op diezelfde arbeidsmarkt en drukt daarmee de loonkosten. Dit is dan ook geen pleidooi voor het afschaffen van de ontslagbescherming. Wel een pleidooi voor een ontslagbescherming die activerend werkt.

Om de transactiekosten laag te houden én om werknemers te behouden voor willekeur, blijft een rem op het te gemakkelijk ontslaan van werknemers noodzakelijk. Er is nu geen duidelijk onderscheid tussen bedrijven die veel of weinig werknemers in de werkloosheid laten

belanden. Een dergelijk onderscheid is wel nodig. Dat kan door het invoeren van een (beperkte) premiedifferentiatie. Daarmee worden de transactiekosten in de hand gehouden maar het werkt wel als een rem op mobiliteit. Daarnaast is het verstandig om een verbinding te leggen tussen ontslagbescherming en employability. Meer investeren in de individuele employability van een werknemer gaat dan samen met het versoepelen van de ontslagbescherming. Dat stimuleert verstandige investeringen in kansen op de arbeidsmarkt.

3.2 Herstel van Vertrouwen

Het herstel van wederkerigheid gaat alleen maar lukken als de vernieuwing van de verzorgingsstaat op een zodanige wijze vorm krijgt dat er gelijktijdig sprake is van een herstel van vertrouwen. Het is eerder gezegd en hier weer. Vertrouwen in de continuïteit is bepalend voor de vraag of burgers in de verzorgingsstaat willen investeren. Is dat vertrouwen er niet, dan zullen burgers niet kiezen voor het delen van risico's, niet kiezen voor het gezamenlijk investeren in kansen. Want als dat vertrouwen er niet is, dan kiezen burgers voor zichzelf. Herstel van vertrouwen betekent dat er bij noodzakelijke veranderingen naar maatschappelijk draagvlak wordt gezocht. Het betekent dat ervoor wordt gezorgd dat burgers en uitvoerders/professionals hun talenten en mogelijkheden kunnen gebruiken. Dat betekent niet alleen sturen op kosten, maar ook op investeren in voorzieningen die zichzelf terugverdienen. Niet schaven en schuren tot de verzorgingsstaat een ons weegt, maar wel achterhaalde arrangementen durven wijzigen.

3.2.1 Herstel van Vertrouwen: Het Belang van de Betaalbaarheid

In een verzorgingsstaat die niet betaalbaar is, heeft niemand vertrouwen. En over de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat bestaat twijfel.

Een belangrijke reden is de ontgroening en de vergrijzing. Tegenover twee gepensioneerden staan in 2005 ongeveer 10 werkenden, maar in 2040 nog maar 5 werkenden. Deze demografische verschuiving heeft gevolgen voor het overheidsbudget: de uitgaven aan ouderdomsuitkeringen en zorg zullen in de toekomst stijgen. De lasten-

druk voor de dan werkende generaties kán navenant stijgen. De gevolgen hiervan kunnen ernstig zijn: schade aan de economie, vergaande bezuinigingen op allerhande publieke uitgaven en een scherp intergenerationeel conflict. Nederland verkeert in vergelijking met veel andere Europese landen nog in een gunstige positie. Nederland heeft relatief goed gevulde pensioenfondsen, waaruit een deel van de uitgavenstijging op te vangen is.

Toch is dit niet voldoende reden om de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat als onderwerp terzijde te schuiven. Het resultaat dat in het verleden is behaald, vormt geen garantie voor toekomst. Dat geldt ook voor pensioenfondsen. Een laag rendement is niet ondenkbaar. Zo is de huidige rente in historisch perspectief niet laag, maar wel te laag om in de toekomst waardeverlopende pensioenen te garanderen. Gegeven deze en andere onzekerheden is het belangrijk dat de arrangementen van de verzorgingsstaat zo zijn ingericht dat onverhoopte ontwikkelingen en gebeurtenissen niet tot abrupte ingrepen dwingen. Dergelijke ingrepen zouden immers het vertrouwen in de verzorgingsstaat schaden. Terwijl we dat vertrouwen juist willen koesteren.

Ontgroening en vergrijzing zijn misschien wel de meest bekende ontwikkelingen, maar niet de enige die tot twijfel aan de financiële houdbaarheid leiden. Er zijn andere structurele ontwikkelingen die tot een herziening van de huidige arrangementen (kunnen) dwingen. Er is een vraagverschuiving naar publiek gefinancierde diensten. Zo zijn de zorguitgaven sinds de jaren zestig ruwweg verdubbeld. Hierbij heeft vergrijzing geen rol gespeeld. Verder is er vraagverschuiving ten gunste van hooggeschoolde werknemers. Dit gaat gepaard met meer ongelijkheid. De hooggeschoolde werknemers zien hun lonen relatief snel stijgen en hebben een kleine kans op (langdurige) werkloosheid. Pogingen om de ongelijkheid in te perken, bijvoorbeeld door uitkeringen even hard te laten groeien, kennen een prijs in de vorm van hogere werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Kortom, niet alleen ontgroening en vergrijzing, maar verschuivingen op de product- en arbeidsmarkten leiden net zo goed tot een grotere vraag naar publieke voorzieningen. Tegelijkertijd zijn publieke voorzieningen lastiger te bekostigen. Een van de redenen hiervoor is de belastingconcurrentie tussen landen. Deze concurrentie leidt ertoe dat de belastingen op bedrijven, bijvoorbeeld op winst en energie,

eerder omlaag dan omhoog gaan. En de afgelopen jaren zien we ook in Nederland een verlaging van de belastingdruk op kapitaal. Kapitaal laat zich nu eenmaal makkelijk verplaatsen en als landen onderling concurreren op de internationale vestigingsmarkt van economische activiteiten, dan is concurrentie op kosten van kapitaal een van de manieren om dat te doen. Uiteindelijk leidt dit tot óf een verlaging van de collectieve uitgaven (en daarmee een uitholling van de verzorgingsstaat) óf tot een verhoging van de belastingdruk op arbeid. Dat laatste leidt weer tot druk op de werkgelegenheid. Overigens is deze concurrentie op de kosten van kapitaal niet de enige manier voor landen om aantrekkelijk te zijn als vestigingsplaats voor economische activiteiten.

Dat een 'dure' verzorgingsstaat per definitie samen gaat met een zwakke economie is dan ook niet waar zoals van de Scandinavische landen te leren is.

Hoe dan ook, verschillende ontwikkelingen leiden tot een stijging van de publieke uitgaven, terwijl deze tegelijkertijd moeilijker te financieren zijn. Betekent dit dat de verzorgingsstaat financieel onhoudbaar is? Ja en nee. Ja, want deze ontwikkelingen zullen ons vroeger of later dwingen de huidige arrangementen te herzien. Nee, want de verzorgingsstaat kost niet alleen maar wat, hij levert ook wat op. De verzorgingsstaat kan betaalbaar worden gehouden als het beginsel van wederkerigheid consistent wordt toegepast, er meer gewerkt wordt gedurende de levensloop; als de arbeidsparticipatie omhoog gaat, als mensen ook werkelijk tot hun 65e productief kunnen blijven, zelfs langer als ze daar zelf voor kiezen. En tenslotte als de omgekeerde solidariteit (improductieve geldstromen van arm naar rijk) wordt gestopt.

3.2.2 Herstel van Vertrouwen: Stop Omgekeerde Solidariteit

Zonder vertrouwen van de burger in continuïteit kan de verzorgingsstaat niet bestaan. De burger is dat vertrouwen aan het verliezen. Maar dat komt niet alleen door abrupte stelselwijzigingen of door zorgen over de betaalbaarheid of door een teveel aan bureaucratie. Het komt ook door het bestaan van een 'omgekeerde solidariteit': veel baten van de overheid komen terecht bij de hogere inkomens. Voorbeelden zijn de hypotheekrenteaftrek, oudedagsvoorzieningen, uitgaven aan hoger onderwijs en cultuurvoorzieningen. Het idee dat veel burgers met een hoog inkomen vaak hebben, namelijk dat zij de

'de nettobetalers' van de verzorgingsstaat zijn, klopt niet. Het CPB heeft berekend dat op levensloopbasis hoge en lage inkomens vrijwel evenveel belasting betalen. Iemand met een hoog inkomen betaalt veel belasting, maar over de gehele levensloop gezien, in belangrijke mate aan zichzelf.

De omgekeerde solidariteit, van arm naar rijk en het rondpompen van geld gedurende de levensloop, draagt niet bij aan het vertrouwen in de verzorgingsstaat. Zeker niet wanneer een onevenredig deel ten laste komt van de middeninkomens. Hoge inkomens kunnen best een aantal overheids subsidies missen en zelf voor meer voorzieningen zorgen.

Overigens is de wens om 1) *omgekeerde solidariteit te stoppen* en rondpompen van geld tegen te gaan niet de enige reden om het instrumentarium voor een (fiscaal) inkomensbeleid opnieuw te bezien. De complexiteit van het huidige stelsel met een wirwar aan heffingen, kortingen, aftrekposten en toeslagen maakt het voeren van een 2) *begrijpelijk en effectief inkomensbeleid* nagenoeg onmogelijk. Het huidige stelsel werkt bovendien 3) *niet activerend* genoeg: het nettoloon voor laagbetaald werk is vaak lager dan een uitkering: er is een armoedeval. Arrangementen moeten kunnen wijzigen als ze niet meer van deze tijd zijn. Het belastingstelsel én het inkomensbeleid van de overheid moet niet alleen rechtvaardig zijn maar ook op een goede manier de economische bedrijvigheid bevorderen. Reden genoeg om te kijken naar de lastenverdeling binnen ons stelsel. Maar voorop staat dat wijzigingen in ons fiscale stelsel op een uiterst zorgvuldige wijze moeten worden doorgevoerd: evenwichtig en met behoud van vertrouwen. En dat laatste betekent dat eventuele veranderingen niet abrupt tot een drastische herverdeling van inkomens mogen leiden. Wel zijn ze bedoeld om een zinvol inkomensbeleid überhaupt mogelijk te maken. Om perverse prikkels uit het belastingstelsel te slopen. Het creëren van banen te stimuleren en werken te belonen.

Verdeling van Woonlasten

Woonlasten voor huurders moeten naar rato van het inkomen worden ondersteund met een huurtoeslag. Maar deze huurtoeslag moet niet alleen afhangen van het inkomen. Grotere huishoudens hebben

hogere woonlasten. Hetzelfde geldt voor ouderen met zorgbehoeften. Dan ligt het voor de hand dat de omvang van het huishouden en de behoefte aan zorg van haar bewoners medebepalend zijn voor de hoogte van de huurtoeslag.

Bij de hypotheekrenteaftrek is er nu sprake van een omkering. Hoe meer iemand verdient en hoe duurder de koopwoning is, des te groter is het belastingvoordeel. Bovendien is het eigen woningforfait de laatste jaren gemaximeerd en heeft het forfait de huurprijzen niet gevolgd. Dat heeft een voordeel opgeleverd voor de duurste koopwoningen. Deze ongelijke behandeling leidt er toe dat van de totale overheidsbijdrage aan bewoners de hoogste bedragen naar de mensen met de hoogste inkomens gaan en dat de middeninkomens in feite de hoge inkomens subsidiëren. De hypotheekrenteaftrek moet daarom voor iedereen worden gelijk gesteld zodat iedereen ook hetzelfde voordeel heeft. Dat kan door het aftrekbaar te stellen tegen eenzelfde percentage, of door een (forse) heffingsvrije voet in Box III, maar altijd geleidelijk en niet abrupt met voldoende compensatie voor kwetsbare burgers.

Onderwijsleenstelsel

Het volgen van hoger onderwijs, HBO en WO, levert een student in het latere arbeidzame leven een hoog rendement op. De overheid draagt voor het grootste deel bij aan de financiering van deze opleidingen, vooral om de toegankelijkheid van het onderwijs te bevorderen en de drempels te slechten voor deelnemers die wel kunnen studeren, maar niet kunnen betalen. De huidige private bijdrage is in financieel opzicht gering, ondanks het hoge rendement dat de student later heeft van zijn studie. Studiefinanciering is een manier om de private kosten van onderwijs op te vangen. Een sociaal onderwijsleenstelsel stelt de overheid in staat om leningen beschikbaar te stellen om zo de private bijdrage te bekostigen. Na de studie betaalt de oudstudent de lening terug naar draagkracht, afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Een sociaal onderwijsleenstelsel beschermt de toegankelijkheid bij een verhoging van de private onderwijsbijdragen.

Een Oudedagsvoorziening voor Jongeren

De lasten van de huidige generatie moeten zo min mogelijk worden doorgeschoven naar volgende generaties. Dat betekent op zijn minst

een structureel houdbaar financieringstekort. Maar het betekent ook dat burgers waar mogelijk zélf een grotere bijdrage moeten leveren aan hun eigen voorzieningen: in principe is de premie per generatie kostendekkend.

De oudedagsvoorziening blijft bestaan uit een basispensioen (AOW) en een aanvullend pensioen waar mensen individueel of via een collectief pensioenfonds voor hebben gespaard. Het is noodzakelijk dat mensen blijven sparen voor de oude dag. Een leven lang sparen kan alleen als er een voorspelbare en betrouwbare wetgever is die lange termijn zekerheid biedt: de condities waaronder men spaart, worden slechts evenwichtig gewijzigd. Juist daarom is het handhaven van een waardevaste AOW zo cruciaal. Voor iedereen, zowel lage als hoge inkomens. Want de AOW is bij uitstek een onderdeel van de garantiestaat: de basis voor ieders oudedagsvoorziening. De AOW-uitkering wordt dan ook niet inkomensafhankelijk gemaakt. De premieheffing wordt dat wel en zal naar draagkracht worden geheven door de AOW-premie stapje voor stapje te fiscaliseren. Daarbij kunnen de AOW'ers met een klein pensioen worden gecompenseerd door een verhoging van de ouderenkorting.

De kracht van het Nederlandse stelsel is dat de burger naast de AOW een aanvullend pensioen kan opbouwen. Daarvoor is zij zelf verantwoordelijk. De rol van de wetgever is hier beperkt. Zij bewaakt dat er binnen collectiviteiten sprake is van een evenwichtige solidariteit tussen bijvoorbeeld oud en jong, dat rekeningen niet naar de toekomst worden doorgeschoven, dat er geen risicoselectie plaatsvindt en dat er sprake is van behoorlijk bestuur. Als dat allemaal zo is, kan de wetgever de pensioencollectiviteit faciliteren door deelname verplicht te stellen én deze fiscaal te stimuleren.

Dat betekent in ieder geval dat iedereen voor een aanvullend pensioen moet kunnen sparen. Dat is nu nog niet zo. Elke werknemer moet het recht krijgen om mee te doen aan het profijtelijk (gezamenlijk) sparen voor de oude dag. Dus ook mensen die nog maar kort ergens in dienst zijn, of die jonger zijn dan 25 jaar of die een flexibele arbeidsovereenkomst hebben en die tot voor kort waren uitgesloten van deelname aan pensioenopbouw. Ook mensen die voor zichzelf werken, moeten een aanvullend pensioen op kunnen bouwen. Uiteraard wordt dit (ook in de toekomst) fiscaal gestimuleerd. Maar niet onbeperkt. Voor de aanvullende pensioenen geldt nu de omkeerregel die inhoudt dat de premie een aftrekpost is voor de

belastingen en dat de uitkering wordt belast. Deze hoofdregel wordt gehandhaafd, maar het is redelijk om de omkeerregel van de premieaftrek per inkomen te maximeren. Boven een bepaalde inkomensgrens (anderhalf tot twee keer modaal) zouden mensen toch zelf voor hun oudedagsvoorziening moeten kunnen zorgen. Zij mogen de meer-premie dan niet langer van hun belastbaar inkomen aftrekken, maar daar staat tegenover dat het desbetreffende deel van de uitkering te zijner tijd onbelast mag worden genoten.

Een inkomensbeleid dat Werkt: de Grondslagverbreding

Een (sociaal)democratische lastenverdeling is er vooral op gericht dat iedereen aan het werk komt en dat de lasten eerlijk zijn verdeeld. Dit impliceert een progressief belastingstelsel waarbij de lasten op arbeidsinkomen met name aan de onderkant zo laag mogelijk zijn. Een modern sociaal-democratisch antwoord is het vereenvoudigen van de belastingheffing door het schrappen van aftrekposten en het gelijktijdig verlagen van (de laagste) tarieven teneinde de progressiviteit te herstellen. De aanpassing van de hypotheekrenteaftrek, de invoering van een sociaal leenstelsel en de fiscalisering van de AOW doen precies dat. Ze leiden tot grondslagverbreding die benut kan worden om met name de laagste tarieven te verlagen. In algemene zin heeft het de voorkeur aftrekposten om te vormen tot belastingkortingen die procentueel een groter voordeel opleveren voor lage dan voor hoge inkomens. Belastingkortingen kunnen ook zo vormgegeven worden dat ze hoger zijn voor lagere inkomens en lager voor hogere. Door een werkbonus, een belastingkorting voor werkenden die afloopt naar mate het inkomen stijgt, kan op effectieve manier de armoedeval worden bestreden. Ook hier geldt dat er niet abrupt, maar geleidelijk dan wel met voldoende compensatie wordt veranderd om vertrouwen te (her)winnen.

3.2.3 Herstel van vertrouwen: Betaalbaarheid is een Keuze

Essentieel voor de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat is participatie. Werkgelegenheid is daarom de basis voor publieke voorzieningen en tegelijkertijd een rem op het gebruik van die voorzieningen. Het mes snijdt aan twee kanten.

De huidige verzorgingsstaat helpt mensen onvoldoende bij het vinden van werk, biedt wel bescherming maar niet genoeg mogelijkheden. Eenmaal buitenboord gevallen wordt, naarmate de tijd verstrijkt,

de afstand tot de samenleving en de arbeidsmarkt alleen maar groter. Dat moet veranderen en dat kan ook.

Zo komt er meer werkgelegenheid door de introductie van participatiebanen en door het stimuleren van persoonlijke dienstverlening. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Verder worden via investeringsbanen outsiders goedkoper, aantrekkelijker voor werkgevers in de private en publieke sector. En daardoor krijgen ze meer kansen. Tegelijkertijd wordt de bescherming van insiders veranderd. Hierdoor zullen outsiders makkelijker dan nu een baan vinden, maar worden werkgevers en werknemers meer dan voorheen aangespoord te investeren in 'employability'. Investerings in onderwijs ondersteunen dit.

De voorstellen slechten ook de barrières die werkenden, met name vrouwen, beletten om meer te werken en om zorg en werk evenwichtig te combineren. Zo moeten de mogelijkheden voor kinderopvang méér en beter worden. Verder zal de stimulans voor persoonlijke dienstverlening niet alleen meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt creëren maar ook mannen en vrouwen met een goede positie op de arbeidsmarkt helpen met het combineren van zorg en werk. Tot slot, *met* en *tot* behoud van vertrouwen, moet er een eind komen aan de omgekeerde solidariteit die in de huidige arrangementen is geslopen. Door de hypotheekrenteaftrek te beperken en de AOW te fiscaliseren komt er geld vrij. En dat geld kan deels worden gebruikt om de tarieven in de inkomstenbelastingen te verlagen. Meer dan voorheen betekent dit dat werken loont. Maar het betekent ook dat de belastingdruk op arbeid afneemt. En dat is goed voor de werkgelegenheid.

Door voor banen te zorgen en door barrières voor langer werken te slechten, wordt de economische grondslag van de verzorgingsstaat solide. Meer banen en meer uren zijn de beste garanties voor houdbaarheid. Het biedt zekerheid waardoor mensen nieuwe risico's kunnen aangaan. Het biedt mogelijkheden om hun talenten tot ontplooiing te brengen. Het verleidt tot meer bedrijvigheid. De verzorgingsstaat is dan niet langer een kostenpost maar een investeringsmiddel. Sterk én sociaal. Dat kan.

3.2.4 Herstel van Vertrouwen: Zonder Angst voor Europa

In een samenleving die steeds diverser is van opbouw, houdt solidariteit niet op bij de grens van de eigen 'groep'. De verzorgingsstaat is

van ons allemaal. Op basis van wederkerigheid. We bouwen een samenleving die niet gebaseerd is op 'angst voor de ander'. Solidariteit houdt niet op bij de landsgrenzen. In EU-verband moeten er afspraken worden gemaakt over de minimumnormen waaraan een sociaal stelsel in Europa moet voldoen.

Maar voor Nederland is het minimum niet genoeg. Kiezen voor een verzorgingsstaat die zich beperkt tot de garantiefunctie of kiezen voor een volwaardige verzorgingsstaat die ook durft te investeren in de mogelijkheden van haar burgers, die keuze maken lidstaten zelf. Sociaal-democraten kiezen dan voor een brede verzorgingsstaat met sterke burgers én een sterke overheid. Die keuze wordt gemaakt binnen de collectiviteit van onze nationale democratie. Dáár wordt ook gekozen wat behoort tot de publieke en wat tot de semi-publieke dienstverlening. En daar wordt besloten wat wordt uitgevoerd door de markt en wat wordt uitgevoerd door de overheid. En natuurlijk wordt daarbij rekening gehouden met de Europese mededingingsregels. Maar die Europese mededingingsregels zullen ook rekening moeten houden met het door ons zelf geformuleerde nationale belang van goede publieke voorzieningen. Met name voor Nederland is dit wezenlijk omdat juist ons land zo bekend is met de private uitvoering van publieke voorzieningen. Die private uitvoering van publieke voorzieningen mag niet op grond van Europese regels minder solidair en rechtvaardig worden. Dat dreigt wel. Door de wijze waarop de Europese regels nu zijn geconstrueerd, moet iets óf *privaat* óf *publiek* zijn. Terwijl juist de combinatie van publieke aansturing en private uitvoering zulke interessante mogelijkheden biedt. In de publieke sector moet er ruimte zijn voor vormen tussen markt en overheid, zodat ook die typisch Nederlandse mengvorm kan blijven bestaan.

3.3 Herstel van Ondeelbare Verantwoordelijkheid

De verzorgingsstaat kent een drietal functies: de garantiefunctie, de investeringsfunctie en de verzekeringsfunctie. Het zijn verschillende functies, nevensgeschikt aan elkaar. Maar 'samen' bepalen ze de kwaliteit van onze verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat wordt gemaakt door een drietal actoren: de wetgever, de overheid en de burger. Het

zijn verschillende actoren, nevensgeschikt aan elkaar. Maar 'samen' maken ze onze verzorgingsstaat. De één kan niet(s) zonder de ander. Het is eerder gezegd, maar het begrip 'samen' kan tot verwarring leiden. Het suggereert dat het hierbij gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid die in gezamenlijk handelen wordt waar gemaakt. En dat is niet zo. De wetgever, de overheid en de burger, ieder heeft zijn eigen rol en daarmee een eigen verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die niet mag worden afgewenteld. Een verantwoordelijkheid die niet kan worden gedeeld. Het is zinloos om nu alle aspecten van de verzorgingsstaat te toetsen op dit ontwerpprincipe van de ondeelbare verantwoordelijkheid. Wel is het mogelijk om er nieuwe ideeën over de inrichting van de verzorgingsstaat aan te toetsen. Maar ook in meer algemene zin valt er het nodige over de consequenties van dit ontwerpprincipe te zeggen.

Fatsoenlijke Garanties

Fatsoenlijke garanties zijn er voor iedereen: jong en oud, rijk en arm. Juist bij basisvoorzieningen moet het universele karakter van de verzorgingsstaat worden bewaakt. De wetgever is verantwoordelijk voor de vrijwaring van angst en armoede en deze verantwoordelijkheid valt niet delegeren. Het verschil tussen armoede en een bestaansminimum wordt bepaald door de politieke keuzes die een samenleving maakt. Dat is een kwestie van beschaving. Dit heeft een tweetal consequenties voor de wijze waarop de garantiefunctie wordt ingevuld. Ten eerste kan het nooit zo zijn dat de publieke verantwoordelijkheid daarvoor wordt afgewenteld en dus mag het nooit zo zijn dat publieke sturing op de uitvoering van de garantiefunctie wordt belemmerd. De uitvoering van basisvoorzieningen in de zorg (basisverzekering, AWBZ, WMO) én de sociale zekerheid (bijstand) mogen daarom nooit worden overgelaten aan het *vrije* spel van de markt. Private uitvoering kan wel, maar alleen als de publieke sturing en verantwoordelijkheid met absolute zekerheid gewaarborgd is. Als Europese regelgeving zich tegen een dergelijke mengvorm verzet, is private uitvoering onwenselijk.

Ten tweede mag van de uitvoering van de garantiefunctie worden verondersteld dat deze uitgaat van het individuele gelijkheidsbeginsel en borg staat voor toegankelijkheid. Deze garanties bieden zekerheden en zekerheden zijn niet ongeveer, maar zekerheden zijn precies. Dat

betekent dat uitvoering per definitie gepaard gaat met strikte procedures en een precieze verantwoordingsplicht. Een private uitvoering zal daarom forse transactiekosten met zich meebrengen en zal vanuit bedrijfsmatige overwegingen nauwelijks interessant zijn. Logischerwijs zal dan ook de uitvoering van de garantiefunctie zoveel mogelijk bij de overheid moeten blijven. Dat wil niet zeggen dat burgers of hun organisaties hierin geen eigen rol of verantwoordelijkheid kennen. Die hebben ze natuurlijk wel: kansen bieden en kansen pakken; investeren in mogelijkheden en talenten.

Slimme Investerings

Kinderopvang, extra scholing van jongeren, investeren in innovatie, opheffen discriminatie van allochtonen op de arbeidsmarkt, stimuleren van zelfstandig ondernemerschap, meer vrouwen in het arbeidsproces, gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk. Het is allemaal heel erg verstandig en het gebeurt allemaal niet vanzelf. De markt is domweg niet intelligent genoeg om dat voor haar rekening te nemen. Het initiatief voor dit soort investeringen ligt dan in eerste instantie altijd bij de wetgever. Die is in staat om, kijkend vanuit het algemeen belang, de verschillende deelbelangen van burgers, maatschappelijke organisaties, werkgevers en werknemers, met elkaar te verbinden. De uitvoering van dergelijke investeringen, ideeën vertalen in concrete activiteiten, moet als het even kan gebeuren door burgers, hun organisaties en hun ondernemingen.

Eigen Verzekeringen

Het domein van de werknemersverzekeringen staat nu al jaren op zijn kop. Het wordt tijd dat uitvoeringsorganisaties, werkgevers en werknemers de kans krijgen om wat ze moeten doen, ook goed te gaan doen. Een nieuwe ingrijpende stelselwijziging gaat daarbij niet helpen. Wij kiezen ervoor om de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden te optimaliseren. Maar het is wel goed om een aantal lessen die de afgelopen jaren zijn geleerd op een rij te zetten.

Een deel van de vraagstukken van de verzorgingsstaat begint in de bedrijven. Een deel van de oplossingen moet in de bedrijven worden gevonden. Er is geen andere weg dan de weg die leidt langs werkgevers, werknemers en hun organisaties. Dit geldt zeker voor vraagstukken die samenhangen met ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dan ligt

het ook voor de hand om sociale partners voor een belangrijk deel verantwoordelijk te laten zijn voor verzuimpreventie en reïntegratie voor zowel werklozen als voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Zij hebben niet alleen het meeste belang bij het slagen van verzuimpreventie en reïntegratie, maar ook de beste mogelijkheden. Dan is het wel noodzakelijk dat misbruik van die verantwoordelijkheden via een financiële prikkel wordt afgestraft (premiëdifferentiatie). Dit betekent vooralsnog dat wij geen voorstander zijn van een private uitvoering van de nieuwe WAO (WIA). Zeker niet onder gelijktijdige afschaffing van de PEMBA, de wet waarbij werkgevers die weinig WAO-instroom veroorzaken lagere WAO-premies betalen dan werkgevers die een hoge WAO-instroom veroorzaken. Een grotere rol voor sociale partners mag niet leiden tot afwenteling van 'moeilijke gevallen' op de algemene middelen. Voorstellen waarbij sociale partners verantwoordelijk zijn voor werknemers die minder dan 80% duurzaam arbeidsongeschikt zijn terwijl de overheid verantwoordelijk is voor werknemers die meer dan 80% arbeidsongeschikt zijn, zijn kwetsbaar.

Uitsluiting en afwenteling zijn evenwel geen risico's die uitsluitend aan de orde zijn als sociale partners verantwoordelijkheid dragen. Verleden en heden leren ons dat de prestaties van de overheid op dit vlak ook niet overtuigend zijn. Ten eerste kan de overheid wispelturig zijn, politici komen en gaan en daarmee komt en gaat hun beleid. Ten tweede kan het voorkomen dat de staat teveel gericht is op het afleggen van verantwoording en te weinig op het oplossen van vraagstukken. Daarmee is er eerder sprake van een verstikkende regelgeving dan van een bevrijdende bedrijvigheid. Ten derde is de overheid nooit in staat om af te dalen tot het niveau van de arbeidsorganisatie en daarmee tot het voeren van regie op de reïntegratie van een individuele werknemer. En ten vierde kan ook de overheid de neiging tot afwentelen niet altijd bedwingen. Zo heeft het verleden ons laten zien dat de overheid de middelen in pensioenfondsen, bedoeld voor de oudedagsvoorziening, ruimhartig voor andere doelen heeft gebruikt. In het heden gebruikt de wetgever de premies voor werknemersverzekeringen voor het voeren van een inkomensbeleid en houdt zij overschotten in de fondsen kunstmatig in stand. Dit om 'boekhoudkundig' te voldoen aan de Europese begrotingseisen. Met werkloosheid of werkloosheidsbestrijding heeft dat in ieder geval niets te

maken. De wetgever is verantwoordelijk voor het voeren van een inkomensbeleid. De premies voor werknemersverzekeringen moeten dan ook door de wetgever worden vastgesteld. Ook om afwentelingseffecten te voorkomen. Tegelijkertijd heeft de wetgever de plicht om het niveau van de premies zodanig vast te stellen dat dit maximaal gerelateerd is aan het werkelijke risico van werkloosheid. Voor oneigenlijk gebruik van werknemersverzekeringen bestaat geen excuus.

4 Tenslotte

De verzorgingsstaat is niet perfect en zal dat ook nooit zijn. Zij is een idee dat vorm krijgt in arrangementen en die arrangementen zijn altijd een compromis tussen verschillende belangen en het resultaat van democratische besluitvorming. Arrangementen zijn een product van hun tijd. Tijd gaat voorbij. Er is dan ook geen Tenslotte.

