

In perspectief

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Een activerende verzorgingsstaat

De arrangementen die te zamen achter de aanduiding verzorgingsstaat schuil gaan, zijn nauw gelieerd met het arbeidsbestel of maken er zelfs deel van uit. Deze verbondenheid geldt zowel voor de financiering als voor verschillende aanspraken op 'verzorgende' diensten en uitkeringen. Werknemersverzekeringen bij voorbeeld maken deel uit van het arbeidsbestel. Andere arrangementen, gericht op wat Thoenes het collectieve sociale welzijn noemde, bieden mede een voorbereiding op arbeid (zoals het onderwijs) of tegemoetkomingen en hulp indien geen arbeid (meer) kan worden verricht.

Aanspraken op verzorgingsarrangementen hebben het karakter van rechten. De overheid is gehouden, al dan niet via een gepremieerde of gesubsidieerde instelling, een recht van burgers op de een of andere vorm van verzorging te effectueren. Deze verhouding tussen overheid en burger is echter niet eenzijdig. De burger heeft de plicht zijn aanspraken op het recht aannemelijk te maken, al is het slechts door legitimatie, evenals de plicht aan de aan het verzorgingsarrangement gestelde voorwaarden te voldoen. Tegenover rechten van burgers staan dus niet alleen plichten van de overheid of het door de overheid bekostigde particuliere initiatief, maar tegelijkertijd ook plichten van burgers ten opzichte van de 'verzorgers'.

Veel verzorgingsarrangementen zijn als een substituum gaan functioneren voor de arbeid van het 'verzorgde' individu. De geboden bestaanszekerheid maakt de noodzaak zelf in het levensonderhoud te voorzien minder sterk of overbodig. In gevallen van ziekte, gebrek en ouderdom is dit de bedoeling van het arrangement; de grote aantallen langdurig werklozen en arbeidsongeschikten zijn daarentegen onbedoelde bijverschijnselen van de huidige verzorgingsstaat. In Nederland lijkt deze bijwerking pregnanter dan in veel andere Europese landen. Tal van procedures en praktijken hebben een definitieve uitsluiting

van de arbeid tot gevolg of zijn daar zelfs op gericht (de VUT). De verzorgingsstaat draagt zo, volstrekt tegen de oorspronkelijke bedoelingen in, bij tot maatschappelijke desintegratie.

In tal van publikaties wordt de beschuldigende vinger geheven naar de kapitalistische markteconomie als veroorzaker van de omvangrijke, gedeeltelijk niet geregistreerde en voor velen langdurige werkloosheid. Anderen stellen dat de hoogte van de uitkeringen de motivatie van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten tot het zoeken naar werk verslapt. In dit verband heeft de WRR in een aantal recente publikaties de specifieke wijze waarop de verzorgingsstaat in Nederland gestalte heeft gekregen, in het vizier gebracht. De financiering van de sociale zekerheid via arbeid zet de arbeidskosten onder een te hoge druk; het ontbreekt aan een activerend arbeidsmarktbeleid; kostwinnersarrangementen zijn in strijd met de arbeidsparticipatie van vrouwen; de integratie van alloctonen in de Nederlandse maatschappij wordt belemmerd door het ontbreken van voldoende en adequate voorzieningen in de sfeer van arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Twee van deze voorbeelden worden hieronder nader toegelicht.

In Nederland ontbreekt het, gelet op de omvang van de werkloosheid, aan voldoende voorzieningen die het werklozen mogelijk maakt zich kwalificaties te verwerven waar vraag naar is op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kan worden gesignaleerd dat de bestaande arbeidsvoorzieningen niet volledig benut worden. Moeilijk vervulbare vacatures in de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren en overschotten bij de besteding van de scholingsgelden in het kader van de arbeidsvoorziening kunnen dit illustreren. Een activerend arbeidsmarktbeleid, zoals dat eind 1987 door de WRR is voorgesteld, kan er aan bijdragen deze tegenstrijdigheid uit de wereld te helpen.¹ De kern van het activerend arbeidsmarktbeleid is immers dat bij het ontbreken van uitzicht op werk deelname aan

scholing of het vervullen van een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende manier wordt om een (r)entree in de wereld van de arbeid te verwerven. Anderzijds is gesteld dat, wanneer de voorzieningen voor een (her)oriëntatie in voldoende mate aanwezig zijn, dit een complement moet krijgen in de sociale zekerheid, in de vorm van het daadwerkelijk sanctioneren van werkloze uitkeringsgerechtigden die zich aan passende arbeid, passende scholing of passende werkervaring onttrekken. Te lang heeft in Nederland het ontbreken van voldoende werkgelegenheid gegolden als excuus om in voorkomende gevallen geen sancties toe te passen. Liever werd als werkwijze gevolgd om werklozen alleen en op vrijblijvende basis te motiveren tot deelname aan arbeidsvoorzieningen.

De naam van het voorgestelde activerend arbeidsmarktbeleid is niet louter een parafrase van het actieve arbeidsmarktbeleid dat de OESO met het oog op de krappe arbeidsmarkt en de betekenis van onderwijs en scholing voor de economische groei in de jaren zestig propageerde. Het gaat immers niet alleen om het in het leven roepen van voldoende en adequate arbeidsvoorzieningen, maar tegelijkertijd ook om het streven burgers via deze voorzieningen te activeren tot een (her)oriëntatie op de huidige arbeidsmarkt.

De specifieke wijze waarop de Nederlandse verzorgingsstaat vorm heeft gekregen, kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de positie van allochtonen. Juist zij zijn vanwege de recessie die in de jaren zeventig intrad, getroffen door een zeer hoge werkloosheid. Bovendien worden de ongelijke onderwijskansen van allochtonen hierdoor nog sterker ervaren dan voorheen. De uit de recessie voortvloeiende problemen zijn ten dele opgevangen via de arrangementen van de verzorgingsstaat. Het resultaat hiervan gaat echter niet veel verder dan dat bestaanszekerheid gewaarborgd is. Maatschappelijke marginalisering is er niet door voorkomen. In het verlengde hiervan worden allochtonen allereerst gezien en behandeld als object van zorg. De basisgedachte in het WRR-rapport is diametraal anders.² De problemen van allochtonen attenderen in feite op de noodzaak de huidige verzorgingsstaat te transformeren tot een *activerende* verzorgingsstaat. Deze zou allochtonen de middelen moeten aanreiken om zelfstandig in de maatschappij te kunnen functioneren. Deze middelen kunnen echter niet altijd vrijblijvend worden aangeboden. Wie bepaalde geboden voorzieningen niet benut, dient ook anderszins rekening te houden met een reductie van geboden mogelijkheden. In de praktijk zullen dit voornamelijk financiële sancties

op uitkeringen zijn.

In een van de huidige projecten van de Raad wordt thans getracht de invloed van verzorgingsarrangementen op de maatschappelijke participatie in het algemeen en de arbeidsparticipatie in het bijzonder te traceren. Tevens wordt nagegaan of de erosie van het traditionele maatschappelijk middenveld ertoe noopt de betekening van arbeid voor de maatschappelijke integratie op te waarderen. Onder invloed van individualiseringsprocessen en demografische ontwikkelingen is de sociaal-culturele basis van de Nederlandse verzorgingsstaat met zijn uiteenlopende kostwinnersfaciliteiten ingrijpend aan het veranderen. Het gebouw staat er echter nog en de aanpassing aan veranderende omstandigheden gaat met de nodige fricties gepaard. Het lage participatiecijfer, ooit een bewijs van vaderlandse rijkdom – want was een land niet rijk als het zich kon permitteren vrouwen en kinderen thuis te laten? – wordt, aldus Adriaansens, langzamerhand een teken van achterstand, zowel in economische als in sociaal-integratieve zin.³

Niet alleen in dit project, maar ook in de eerder aangehaalde publikaties komt de stelling naar voren dat arbeid een onmisbare dimensie van volwaardig burgerschap vormt. Een tot arbeid activerende verzorgingsstaat en volwaardig burgerschap vormen zo elkaars complement. Het zal veel inspanningen vereisen om deze complementariteit daadwerkelijk gestalte te geven: van de overheid, van werkenden en niet-werkenden, van werkgevers en van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Bij een activerend arbeidsmarktbeleid staat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voorop. In feite wordt hiermee met zoveel woorden lering getrokken uit het gegeven dat de overheid in de jaren tachtig niet in staat bleek op eigen kracht langdurige werkloosheid te keren. De hoop is dat een tripartite verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid wel dit effect sorteert en zo tegelijkertijd ook een voorwaarde vervult voor de uitoefening van burgerschap. In het rapport Allochtonenbeleid wordt een activerend beleid niet alleen ten aanzien van arbeid bepleit, maar met name ook in het onderwijs en de volwasseneneducatie. Ook hier moeten verantwoordelijkheden worden geactiveerd.

Voor beide rapporten geldt dat mogelijkheden, zowel om van de bestaande en nieuw voorgestelde rechten te kunnen genieten als om opgelegde plichten te kunnen waarmaken, onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten zijn van een volwaardig burgerschap. De relatie tussen overheid en burger dient in de activerende verzorgingsstaat dus te worden gere-

geerd door het wederkerigheidsprincipe. Tegenover het recht van de één staat de plicht van de ander. Het voorgestelde *leerrecht* van volwassen allochtonen bij voorbeeld houdt een *verplichting* in voor de overheid om hiertoe voldoende voorzieningen te creëren en gratis gebruik ervan mogelijk te maken, maar de voorgestelde *basiseducatieplicht* geeft de overheid ook het *recht* van allochtonen die ten laste van haar komen, te eisen dat zij zich inspannen om de voor het functioneren in Nederland noodzakelijke vaardigheden te verwerven. In laatste instantie moeten sancties kunnen worden gehanteerd om deze rechten en plichten te kunnen waarmaken. Louter goede bedoelingen tenderen zowel bij de overheid als bij de burger tot vrijblijvendheid.

Gedurende de jaren tachtig is sterk bezuinigd op de arrangementen van de verzorgingsstaat. In veel gevallen ontbrak hierbij een nieuwe visie, of spoorde de nieuwe visie niet met sociaal-culturele ontwikkelingen; de zorgzame samenleving lijkt het laatste lot beschoren. In verschillende publikaties van de WRR worden gaandeweg de contouren zichtbaar van een nieuwe grondslag voor de verzorgingsstaat. De conceptie van de terugtrekkende overheid maakt plaats voor die van de activerende verzorgingsstaat. Deze nieuwe conceptie leidt tot een andere verhouding tussen overheid en burger, tussen centrale en andere overheden en tussen overheid en maatschappelijke instellingen, waaronder het bedrijfsleven. De nood-

zakelijke veranderingen hebben niet alleen betrekking op formele verhoudingen. In samenhang hiermee is ook een nieuwe visie noodzakelijk op de materiële component van de participatie van de burger in de maatschappij. Wat moet worden beschouwd als zinvolle maatschappelijke activiteiten waarin deze participatie gestalte moet krijgen? Het antwoord hierop is cruciaal voor de verdere ontwikkeling van de verzorgingsstaat, of beter: verzorgingsmaatschappij, in de komende decennia.

W.J. Dercksen
I.J. Schoonenboom

Noten

1. WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987 (Rapporten aan de Regering, nr. 33).
2. WRR, *Allochtonenbeleid*; SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage 1989 (Rapporten aan de Regering, nr. 36).
3. H.P.M. Adriaansens, *Quality and Quantity of Work in the Nineties in the Netherlands*; WRR, 's-Gravenhage 1989 (Werkdocument W41).

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-564451.

