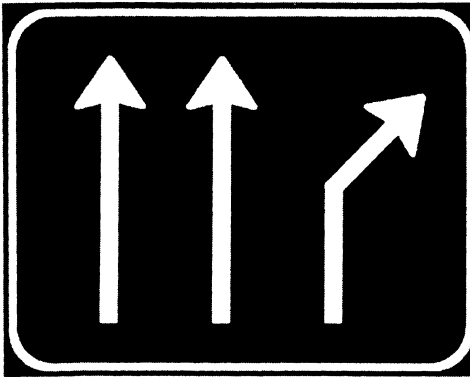


WERK, WERK, WERK! EEN DERDE WEG?

Tjitske Akkerman

Work! Work! Work! A third way?

Welfare-to-work policies have acquired a prominent role in the restructuring of welfare states during the 1990s. Three approaches can be distinguished: a social-democratic, a neo-liberal and a 'third way' approach. In this article it is argued that the 'third way' approach – that is a mixture of sanctions and social assistance – predominates in the Netherlands. In this approach the balance between the principle of equal opportunities and individual responsibility is delicate. It is potentially a woman-friendly approach, but individual responsibility should be placed in a broader context. Its scope should be broadened to include the gendered segregation of the labour market.



De omslag in christen-democratische verzorgingsstaten

Men kan globaal drie typen verzorgingsstaten onderscheiden: christen-democratische, sociaal-democratische en liberale regimes (Esping-Andersen, 1990, 1996, 1999; Goodin et al., 1999). Dat onderscheid is gebaseerd op de manier waarop de relaties tussen staat, markt en gezin vorm hebben gekregen in verschillende landen. Via sociale rechten beschermt de staat werknemers bijvoorbeeld tegen uitbuiting op de arbeidsmarkt, een bescherming die het meest vergaand vorm heeft gekregen in de sociaal-democratische verzorgingsstaten en het zwakst is in verzorgingsstaten van het liberale type. De mate waarin en de manier waarop de overheid een arbeidsmarktbeleid in engere zin voert, met name wat betreft het scheppen van additionele werkgelegenheid en de reguliere arbeidsvoorziening, verschilt eveneens per type verzorgingsstaat. Sociaal-democratische en liberale verzorgingsstaten kennen bijvoorbeeld van oudsher een veel actiever arbeidsmarktbeleid dan de christen-democratische verzorgingsstaten. Anderzijds is van belang hoe de relaties tussen staat en gezin vorm gekregen hebben via het sociale beleid. Type-rend voor christen-democratische regimes was bijvoorbeeld een sterke voorkeur voor een gezinsmodel met mannelijke kostwinner en vrouwelijke verzorger.

Nederland was van oudsher een verzorgingsstaat met sterk christen-democratische trekken: een uitzonderlijk sterk kostwinnersgezin en een uitermate passief arbeidsmarktbeleid waren kenmerkend voor het sociale beleid tot de crisis van de jaren zeventig (Sainsbury, 1996; Akkerman, 1998; Bussemaker & Voet, 1998). Onder druk van de noodzaak tot herstructurering van verzorgingsstaten is in het afgelopen decennium echter in dit type verzorgingsstaten een omslag totstandgekomen. De betekenis van

Participatie op de arbeidsmarkt wordt sinds de jaren negentig beschouwd als de kern van sociaal burgerschap. De noodzaak van een actief arbeidsmarktbeleid staat niet alleen in Nederland, maar ook in de Europese Unie en in de afzonderlijke lidstaten hoog op de agenda. In dit artikel staat de vraag centraal hoe dat actieve arbeidsmarktbeleid in Nederland vorm krijgt. Ik onderscheid drie modellen: een klassiek sociaal-democratisch model, een neoliberal model en een 'derde weg'-model. Op basis van vergelijkend onderzoek kom ik tot de conclusie dat in Nederland sprake is van een 'derde weg'-model, een combinatie van sanctionerend beleid, gericht op versterking van arbeidsplichten, met een ondersteuningsbeleid, gericht op rechtvaardige verdeling van kansen. Mijn conclusie is dat deze 'derde weg' vooralsnog tekortschiet ten aanzien van grote groepen vrouwen. Doordat veel vrouwen een baan hebben in de publieke sector zijn hun perspectieven op werk in de afgelopen decennia onaantrekkelijker geworden. 'Werk, werk, werk' dreigt voor die vrouwen vooral een plicht te worden in plaats van een kans.

arbeid heeft aan gewicht gewonnen, waarmee deze verzorgingsstaten zijn gaan lijken op de sociaal-democratische en liberale verzorgingsstaten. Het passieve arbeidsmarktbeleid heeft plaatsgemaakt voor een actief arbeidsmarktbeleid. Het mannelijk kostwinnersgezin is op zijn retour. Deze omslag is wel het meest drastisch totstandgekomen in Nederland (Visser & Hemerijck, 1997).

De betekenis van het kostwinnersgezin is al sinds de jaren tachtig verminderd door culturele en sociaal-economische ontwikkelingen, maar in het beleid is men pas sinds de jaren negentig een nieuwe koers gaan varen ten aanzien van de maatschappelijke organisatie van zorgtaken (Akkerman, 2001). Toen werd een beleid van 'genderreconstructie' ingezet, dat wil zeggen een beleid waarbij de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen centraal staat. Zo werden de eerste (weliswaar bescheiden) maatregelen genomen om de kinderopvang van jonge kinderen te verbeteren, werd het zwangerschapsverlof uitgebreid en werd ouderschapsverlof geïntroduceerd. Die heroriëntatie moet vooral geplaast worden tegen de achtergrond van een nieuwe politieke consensus betreffende de noodzaak om het draagvlak van de verzorgingsstaat te verstevigen door de arbeidsparticipatie te vergroten. Al in 1990 werd naar aanleiding van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deze doelstelling tot kern van het sociale beleid verheven. De coalitie van sociaal-democraten en liberalen die in 1994 aan de macht kwam, beschouwde de lage arbeidsparticipatie in Nederland als de achilleshiel van de verzorgingsstaat. 'Werk, werk, werk' was het motto van de paarse coalitieregering.



Drie manieren om 'werk, werk, werk' te realiseren

Er bestaan verschillende visies over hoe de rechten en plichten van burgers in relatie tot arbeidsparticipatie eruit zouden moeten zien. Men kan globaal drie visies onderscheiden als het gaat om rechten en plichten van burgers (Dercksen & Engbersen, 1992).

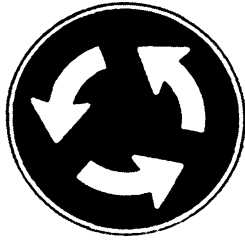
Het eerste model, het klassiek sociaal-democratische, legt de nadruk op rechten. In deze visie worden rechten als onvoorwaardelijk beschouwd (Dahren-

dorf, 1979). Deze visie is inmiddels nogal in de verdrukking geraakt. Zo is bijvoorbeeld het onvoorwaardelijke recht op een basisinkomen een optie die weinig kans maakt serieus genomen te worden door hedendaagse beleidsmakers (Van der Veen & Pels, 1995; Pixley, 1997).

Een ander uiterste is de neoliberale visie op burgerschap, waarin de nadruk vooral ligt op plichten en eigen verantwoordelijkheid. Klassiek liberale vraagstukken met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de overheid zijn in de jaren tachtig van de vorige eeuw onder druk van Nieuw Rechts weer actueel geworden. Het gebruik van strafmaatregelen voor de paupers (of *undeserving poor*) dat in de negentiende eeuw vooral via de werkhuizen vorm kreeg, heeft een *comeback* gemaakt aan het eind van de twintigste eeuw. Alleen zijn het nu bijstandsmoeders en de *underclass* die de Victoriaanse debatten over individuele verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van de staat weer doen opleven (Murray, 1984; Mead, 1986; Katz, 1990). Vanuit de gedachte dat misbruik van voorzieningen voor alles moet worden voorkomen, ligt de nadruk in deze benadering op sancties. Zo wordt het uitkeringsniveau opzettelijk laag gehouden opdat daarmee potentiële cliënten richting arbeidsmarkt gedreven worden. Natuurlijk straf men daarmee ook degenen die buiten hun schuld werkloos zijn. Wanneer het doel vooropstaat om sociale integratie via de arbeidsmarkt te versterken, hebben sancties in deze benadering een typisch communautair karakter. Het gaat dan primair om morele doeleinden, zoals het bevorderen van wat men 'productieve deugd' zou kunnen noemen (Stuurman, 1995).

Een derde visie die men kan onderscheiden is die van de 'derde weg', gebaseerd op een hernieuwde combinatie van sociaal-democratische en liberale uitgangspunten. Dit model gaat uit van wederkerigheid van rechten en plichten. In een dergelijke visie is individuele verantwoordelijkheid nadrukkelijk verbonden met het uitgangspunt van gelijkheid. Dat wil zeggen dat individuele verantwoordelijkheid geplaast moet worden tegen de achtergrond van een rechtvaardige verdeling van basiskansen. Wederkerigheid betekent hier niet alleen dat tegenover het recht op arbeid, onderwijs of inkomen een adequate inspanning van de burger verwacht wordt, maar ook dat de overheid zich verplicht voorzieningen te scheppen waardoor burgers in staat gesteld worden aan hun verplichtingen te voldoen. Met andere woorden, voor zover burgers niet door eigen verantwoordelijkheid, maar door het lot buitenspel gezet worden, heeft de overheid de taak hen van die goederen te voorzien die essentieel zijn voor het functioneren van burgers (Goodin, 1988). Naast deze 'ondersteuningsaanpak' kunnen ook voorstellen voor een participa-

tie-inkomen in deze benadering geplaatst worden. In het laatste geval wordt de wederkerigheid breder gedefinieerd. In ruil voor een inkomen wordt niet zonder meer een productieve bijdrage verwacht, maar kan ook een andere maatschappelijke bijdrage zoals het verrichten van zorgtaken voldoen. Hoe krijgt dit beleid nu vorm in de praktijk?



Het beleid in vergelijkend perspectief

De sanctionerende benadering is het meest invloedrijk in de Verenigde Staten, maar ook in Groot-Brittannië is de invloed van deze benadering aanzienlijk (Lewis & MacLean, 1996; Oppenheim & Lister, 1996; Deacon 2000). In continentale landen is in het sociale beleid van de afgelopen decennia eveneens meer aandacht gekomen voor 'prikkel's en strafmaatregelen die als instrument kunnen dienen om plichtsbef en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Ook in Nederland heeft de verschuiving naar een actief arbeidsmarktbeleid geresulteerd in een grotere nadruk op arbeidsplicht en gebruik van strafmaatregelen. In de jaren negentig stond hervorming van de ziekteverzekering en arbeidsongeschiktheidsverzekering voortdurend prominent op de agenda. Regels betreffende arbeidsverplichtingen zijn verscherpt en uitkeringshoogten zijn verlaagd, maar opgemerkt moet worden dat negatieve prikkels niet alleen op werknemers gericht zijn. Werkgevers hebben met de privatisering van de ziektewet een eigen risico gekregen voor ziekteverzuim van hun werknemers. Ze werden zelfs via de bonus/malus-regeling met strafkortingen geconfronteerd om zo het beroep op arbeidsongeschiktheid terug te dringen, maar de malus leidde tot veel protest van de werkgevers en is inmiddels weer afgeschaft.

Ook de sociale bijstandsregels zijn hervormd om het beroep op een bijstandsuitkering sterker afhankelijk te maken van productieve verplichtingen. In 1992 zijn de eisen met betrekking tot de inspanningsverplichtingen van cliënten verscherpt en zijn de sancties verhoogd tot een maximum van 20% korting gedurende een of twee maanden (Boorsma et al., 1994). Dankzij de ruime discretie van de uitvoerende ambtenaren echter, is er in de praktijk vaak sprake van een milde aanpak wat betreft de strafkortingen

(Engbersen, 1995; Knijn & Van de Wel, 1999). Niettemin is er een algemene tendens om deze regels vaker toe te passen (Teulings, Van der Veen & Trommel, 1997).

De sanctionerende benadering wordt ook toegepast via het afsluiten van contracten met uitkeringsgerechtigden. Vaak wordt een type contract gebruikt waarin sancties gecombineerd worden met actieve ondersteuning. Vanwege deze combinatie is dit type contract wel aangeduid als *thoffer*, een samentrekking van *threat* en *offer* (Goodin, 1998). Dergelijke contracten kunnen het mes op de keel zetten. *Workfare* contracten kunnen bijvoorbeeld een 'alles of niets'-optie bevatten: met de uitkering moet men een opleidingstraject accepteren of men kan het hele pakket weigeren, maar dan loopt men ook de uitkering mis. In de Verenigde Staten is een dergelijk beleid verdedigd door de Democraten, terwijl de Republiken daarentegen geneigd zijn ieder recht op een uitkering af te wijzen (O'Connor, Orloff & Shaver, 1999).

Een dergelijke 'alles of niets'-optie is echter niet alleen kenmerkend voor de neoliberale benadering. Zulke opties vindt men ook in de sociaal-democratische regimes, waar de zogenaamde 'ondersteuningsbenadering', gebaseerd op het bieden van kansen, domineert. In Denemarken bijvoorbeeld kan men een baan die aangeboden wordt niet weigeren, want dan loopt men het risico de bijstandsuitkering te verliezen. Daar staat tegenover dat uitkeringsgerechtigden recht hebben op ondersteuning. Men heeft niet alleen recht op werk, maar ook op voorzieningen zoals kinderopvang. In Nederland is dit type contract nog niet in gebruik bij de arbeidsbemiddeling, hoewel de roep om dergelijke maatregelen onder druk van de tekorten aan arbeidskrachten luider wordt. Zelfs als dergelijke contracten formeel ingevoerd worden, is het de vraag wat ze in de praktijk voorstellen. Zo is bijvoorbeeld in het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers in Nederland sinds kort het recht op scholing gecombineerd met de sanctie dat de bijstandsuitkering ingetrokken kan worden als men het inburgeringstraject niet volgt. In de praktijk echter is deze maatregel nog nauwelijks toegepast.

Tenslotte moet opgemerkt worden dat de sanctionerende benadering op verschillende niveaus gebruikt kan worden. Negatieve prikkels kunnen gebruikt worden om het gedrag van individuen te beïnvloeden, maar het doel kan ook zijn om de uitvoerende instanties efficiënter en competitiever te laten werken. In Nederland is de laatste strategie, die zich dus meer richt op institutionele hervorming dan op verandering van individueel gedrag, het meest prominent (Bannink, 1999). Gemeenten worden bijvoorbeeld 'geprikkeld' om het beroep op bijstand te

beperken. De individuele toeslag die ingevoerd is in de Algemene Bijstandswet van 1996 - een toeslag die verstrekt kan worden ter aanvulling van een basisuitkering die door het Rijk betaald wordt - komt ten laste van het gemeentelijk budget. De nieuwe wet die de uitvoering van de sociale zekerheid regelt en die arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid integreert in de nieuwe Centra voor Werk en Inkomen, is ook op zo'n institutionele benadering gebaseerd. In dit verband wil ik opmerken dat zo'n aanpak vanuit het oogpunt van effectiviteit ook de voorkeur verdient. Sancties gericht op verandering van individueel gedrag zijn in het algemeen minder effectief (Goodin, 1998). Als men bijvoorbeeld de kosten van de WAO (arbeidsongeschiktheidswet) probeert te beheersen, dan is het in principe effectiever om werkgevers te motiveren om de arbeidsomstandigheden te optimaliseren dan om het gedrag van de individuele werknemer te veranderen.

Dit onderscheid tussen institutioneel en individueel gerichte sancties en prikkels is belangrijk, omdat het ook duidelijk maakt dat in Nederland het sanctiebeleid in het algemeen een pragmatischer en minder moralistisch karakter heeft dan het sanctiebeleid in de Verenigde Staten. De hervorming van de AFDC (Aid for Families with Dependent Children) in de Verenigde Staten is bijvoorbeeld niet erg pragmatisch. Alleenstaande moeders worden geacht om betaalde arbeid te verrichten en op hun beurt weer iemand te betalen die voor de kinderen zorgt. Dit kinderopvangbeleid is wel vergeleken met het voorbeeld van de vissersvrouwen die voor elkaar de was doen. Met andere woorden, dit soort beleid is niet zozeer gericht op efficiëntie, maar heeft vooral morele doeleinden. De hervorming van de AFDC is dan ook het meest zuivere voorbeeld van een communautaire benadering, die productieve deugden probeert bij te brengen door middel van sancties (Kittay, 1995; Goodin, 1998).



Een derde weg

In Nederland hebben de sociaal-democraten tot op zekere hoogte een sanctionerend beleid geaccepteerd. Het is echter niet alleen om redenen van efficiëntie dat dit soort beleid geaccepteerd wordt, maar ook

vanwege de manier waarop de pijn verdeeld wordt. De hervorming van de Ziektewet en van de WAO zijn ook daarom acceptabel omdat sancties niet eenzijdig gericht zijn op de werknemers of op de meest kwetsbare groepen. Het feit dat sancties of negatieve 'prikkels' ook voor werkgevers ingevoerd zijn, heeft bijgedragen aan de legitimatie van dit soort hervormingen van de sociale zekerheid.

Dat neemt niet weg dat sanctionerend beleid op gespannen voet staat met sociaal-democratische maatstaven van rechtvaardigheid. Egalitaire opvattingen van rechtvaardigheid vereisen dat hoe dan ook bescherming geboden wordt tegen de grillen van het lot en dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers beoordeeld wordt tegen de achtergrond van de verdeling van kansen (White, 1999). Daarom richt een sociaal-democratisch beleid zich veel sterker op ondersteuning van kwetsbare groepen door de overheid. Het Zweedse model van arbeidsbemiddeling wordt doorgaans als exemplarisch voor een dergelijk beleid beschouwd (King & Ward, 1992). De ondersteuningsstrategie is erop gericht kansen op werk, kinderopvang, huisvesting, scholing en informatie te bieden om mensen van een uitkering naar de arbeidsmarkt te geleiden. Dat een dergelijk beleid prominenter op de linkse agenda staat dan op de neoliberale agenda, blijkt ook in Groot-Brittannië. Met Labours *New Deals*, zoals die voor alleenstaande ouders, heeft beleid gericht op herverdeling van kansen weer wat meer gewicht gekregen in het Verenigd Koninkrijk.

In Nederland is zo'n ondersteuningsbeleid bijzonder belangrijk vanwege de erfenis van het mannelijke kostwinnersmodel. Door deze erfenis, die tot ver in de jaren tachtig gekoesterd werd, is de explosieve groei van banen in Nederland voornamelijk een groei van parttime banen geweest (SCP, 1998). In toenemende mate wilden vrouwen (weer) gaan werken, maar parttime werk was voor hen de beste strategie omdat er weinig zorgvoorzieningen waren. De schaarste aan kinderopvangplaatsen en de beperkte verlofregelingen noopten hen om in deeltijd te gaan werken (Knijn & Kremer, 1997). In dit opzicht woog de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat zwaar op de schouders van vrouwen. In de jaren tachtig werd die christen-democratische erfenis een klein beetje verlicht door enkele barrières voor vrouwen om te gaan werken op te heffen, maar een meer energiek beleid gericht op het creëren van kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt kwam pas in de jaren negentig van de grond. De eerste maatregelen om de kinderopvang te verbeteren werden in 1990 genomen. Zwangerschaps- en moederschapsverlof werd uitgebreid en ouderschapsverlof werd in 1991 geïntroduceerd. De combinatie van arbeid en zorg werd

een belangrijk thema in beleidsrapporten en nota's (Niphuis-Nell, 1997).

De intentie van dit beleid was sociaal-democratisch, maar door de coalitieregeringen van liberalen en sociaal-democraten werd de herstructurering van de verzorgingsstaat ook gekenmerkt door bezuinigingen, decentralisatie en terugtreden van de overheid. Terwijl bijvoorbeeld erkend werd dat kinderopvang van groot belang was voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, werd de overheidsverantwoordelijkheid verzwakt door de gemeenten budgettaire autonomie te geven. In het algemeen is het onder het strikte regime van de liberale minister van Financiën in de jaren negentig moeilijk geweest een beleid gericht op ondersteuning inhoud te geven. Dit kwam opnieuw naar voren in het recente debat over een verdere hervorming van de nABW, de nieuwe bijstandswet. De hervorming van de bijstandswet in 1996 had al een breuk laten zien met de christen-democratische traditie. Toen was al een arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders ingevoerd, met uitzondering van de categorie alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar. Een verdere aanscherping van de arbeidsplicht werd recent voorgesteld door de minister van Sociale Zaken, waarbij ook de alleenstaande ouders met jonge kinderen deze verplichting opgelegd zouden krijgen. De liberale partij, de VVD, verdedigde deze verdergaande arbeidsplicht, terwijl de sociaal-democratische partij, de PvdA, aanvoerde dat eerst structurele voorzieningen zoals kinderopvang en scholing gerealiseerd zouden moeten worden. (De christen-democraten vonden dat alleenstaande ouders vrij zouden moeten zijn om te kiezen tussen arbeid of de zorg voor jonge kinderen.) De sociaal-democratische strategie waarin de nadruk ligt op ondersteuning en herverdeling van kansen in plaats van verplichtingen zonder meer, heeft te kampen met een liberaal monetair beleid en het is de vraag in hoeverre het kan worden gerealiseerd (Bussemaker, Van Drenth, Knijn & Plantinga, 1999).

In het geval van Nederland heeft de neoliberale benadering, waarin de nadruk ligt op arbeidsplicht en op sancties, terrein veroverd. Formeel zijn sancties veel prominenter geworden, in de praktijk blijken ze betrekkelijk weinig gewicht te hebben. Er is echter een duidelijke trend om deze soepele toepassing te veranderen. Ondanks deze toenemende nadruk op (arbeids)plichten, wordt in het Nederlandse beleid het belang van een ondersteuningsbenadering erkend. Dat betekent dat tegenover arbeidsplicht ook het recht op het geven en ontvangen van zorg enige erkenning krijgt. Toch is daarmee nog geen sprake van wederkerigheid. Om tegenover de plicht tot arbeid een recht op zorg te kunnen waarmaken, is een verdergaande erkenning van de publieke verantwoor-

delijkheid voor zorgtaken nodig. Of het nu gaat om kinderopvang of om zorgverlof, van volwaardige ondersteuning is nog allesbehalve sprake. Dat vereist een verdergaande relativering van de noodzaak tot arbeidsparticipatie. Daarvoor bestaat in Nederland bij een deel van de Partij van de Arbeid en binnen Groen Links ook sympathie (Van der Veen, 1999). Het arbeidsbestel zou structureel ingesteld moeten zijn op werknemers die naast hun werk ook zorgverplichtingen hebben zoals het grootbrengen van kinderen, de zorg voor ouderen, voor buurtbewoners en allerlei andere vormen van vrijwilligerswerk. Zover is het in Nederland nog lang niet. Tijd om te zorgen is nog lang geen recht, maar wordt veelal als een privé-kwestie beschouwd. De gelijktrekking van de rechtspositie van deeltijdwerkers met die van werknemers met een volle werkweek biedt weliswaar een uitweg, maar dit betekent dat zorg veelal een privé-aangelegenheid blijft en dat de herverdeling van zorg en arbeid tussen mannen en vrouwen nauwelijks aangepakt wordt (Knijn & Kremer, 1997). Het recht op tijd om te zorgen moet gepaard gaan met prikkels voor mannen om ook van dat recht gebruik te maken wat betreft ouderschapsverlof en werktijden (Knijn & Kremer, 1997; Lewis, 1997). Hoe belangrijk het is na te denken over een wat meer ontspannen organisatie van het arbeidsbestel, waarin zorgverplichtingen structureel erkend worden, blijkt uit het feit dat de werkgevers in Nederland onlangs het voorstel deden om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen door weer terug te keren naar een werkweek van 40 à 45 uur. Alsof men de klok terugzet, maar vergeet dat men ondertussen in een andere tijdzone beland is, namelijk die van de anderhalverdieners.



Relativering van de betekenis van arbeid?

Het actieve beleid gericht op arbeidsparticipatie heeft tot nu toe onvoldoende gewerkt als het gaat om het scheppen van gelijke kansen voor vrouwen. Zoals bekend, combineren vrouwen in Nederland zorgtaken met arbeid door massaal in deeltijd te gaan werken: het aantal deeltijdbanen is sinds de jaren negentig het hoogste in Europa (OECD 1999). Vrouwen met kleine kinderen werken gemiddeld 20,7 uur per week, dat is 12 uur minder dan het Europees gemid-

delde (Keilman, 1999; Tonkens, 2000). Slechts 39% van de werkende vrouwen heeft een inkomen op minimaal bijstandsniveau, de kabinetsnorm voor 'financieel zelfstandig'. Gebrekkige voorzieningen voor werkende moeders laten geen andere optie open dan deeltijdwerk. Er is nog steeds schaarste aan kinderopvang en er zijn weinig verlofregelingen.

De inkomensongelijkheid is groot. Mede door het feit dat zoveel vrouwen in deeltijd werken loopt in de Europese Unie het gemiddelde inkomen van Nederlandse vrouwen ten opzichte van dat van mannen het verst achter. In Nederland bedragen de uurlonen van fulltime werkende vrouwen ongeveer 77% van die van mannen. Tot 1990 was die loonverhouding ongeveer gelijk aan die in Frankrijk en Duitsland. Echter na 1990 is Nederland wat betreft de inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen op achterstand komen te liggen. Dat is vooral opmerkelijk als men bedenkt dat de algehele inkomensongelijkheid hier relatief laag is (Levy, 1999).

Die groeiende inkomensongelijkheid heeft onder meer te maken met het feit dat vrouwen vooral in de publieke sector – zorg en onderwijs – werken. De loonontwikkeling in deze sector blijft sterk achter bij die in het bedrijfsleven, zoals onlangs bleek uit het rapport van de commissie Van Rijn. In de typische vrouwenberoepen wordt bovendien de ruimte bij loononderhandelingen vaak opgesoupeerd door kinderopvang. De toegenomen werkdruk in deze sector – als gevolg van arbeidstekorten en van nieuwe vormen van management – verklaart ook dat vrouwen ruim tweemaal zoveel risico lopen dan mannen om in de WAO terecht te komen.

Voor een deel van de vrouwen zijn de vooruitzichten op de arbeidsmarkt dan ook slecht. Voor veel alleenstaande ouders geldt dat zij zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden en door te lange afwezigheid van de arbeidsmarkt weinig uitzicht hebben op een baan die een substantiële verbetering van inkomen biedt. De armoedeval – dat wil zeggen de terugval in inkomen bij het aanvaarden van een baan door stijging van kosten en het wegvallen van subsidies – is een belangrijke demotiverende factor. Daarvoor kunnen echter oplossingen bedacht worden. In Nederland is een premie ingevoerd die in de eerste vier maanden na het aanvaarden van een baan aan het loon wordt toegevoegd, een oplossing die slechts tijdelijk de armoedeval opvangt. Daarnaast zouden ook scholingsmogelijkheden dringend verbeterd moeten worden om de vooruitzichten op de arbeidsmarkt te verbeteren. Recent is op dit punt door minister Vermeend (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) het voorstel gedaan om gemeenten meer ruimte te bieden bijstandsgerechtigden toestemming te geven voor scholing 'op maat', waarbij geen beper-

kingen meer gesteld worden aan de aard of het niveau van de opleiding en waarbij dagonderwijs gedurende twee jaar mogelijk wordt, mits de studie de kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Tenslotte is vooral het feit dat alleenstaande ouders veelal aangewezen zijn op parttime banen vanwege gebrekkige kinderopvang een knelpunt. Al deze zaken kunnen in principe via een ondersteuningsbeleid aangepakt worden, maar zal zo'n beleid voldoende soelaas bieden?

Daarbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is het de vraag of voor sommige groepen – degenen die tot de 'moeilijke gevallen' behoren als het gaat om arbeidsbemiddeling – koste wat kost moet worden vastgehouden aan een arbeidsverplichting. Ten tweede is het de vraag of het ondersteuningsbeleid in de 'derde weg'-variant niet te individualistisch is.

Wat betreft de eerste kwestie, die van de 'moeilijke gevallen', zou enige relativering van de arbeidsverplichting wel degelijk kunnen passen binnen het principe van wederkerigheid van rechten en plichten. Men kan een concept van wederkerigheid hanteren dat uitgaat van het idee dat men voor een ontvangen gunst een wederdienst verricht als men in de omstandigheden verkeert waarin dat mogelijk wordt (Arneson, 1997). Men heeft een zekere verplichting, maar die hoeft pas ingelost te worden als de rollen omgedraaid zijn. Voor degenen die weinig vooruitzicht hebben dat zij een wederdienst kunnen verrichten door te gaan werken, geldt dat zij vaak wel in de omstandigheden verkeren dat zij dat kunnen doen door andere maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, zoals bijvoorbeeld het grootbrengen van kinderen. Juist voor groepen met weinig perspectief op de arbeidsmarkt is dan ook het voorstel gedaan om een participatie-inkomen in te voeren. In feite gaat het dan om een hervorming van de bijstandsuitkering door individualisering en afschaffing van de middelentoets, terwijl tegelijkertijd het inkomen verbonden wordt met eisen betreffende deelname aan betaald werk of aan zorgactiviteiten (Atkinson, 1995). Sociale integratie en wederkerigheid blijven in dat geval belangrijke doelstellingen, die ook via het verrichten van zorg gerealiseerd kunnen worden. Het nadeel van een participatie-inkomen kan echter zijn dat een langdurige vervulling van bijvoorbeeld zorgtaken met name vrouwen vervreemdt van de arbeidsmarkt. Het zou hun kansen op een baan aanzienlijk kunnen verslechteren (Lister, 1997). De 'moeilijke gevallen', zoals alleenstaande moeders met weinig opleiding en slechte vooruitzichten op de arbeidsmarkt, zijn misschien in principe beter geholpen met een goed ondersteuningsbeleid in plaats van een participatie-inkomen. Dat principe is in de praktijk echter nogal betrekkelijk. Voor de 'moeilijke

gevallen' en voor een bredere groep vrouwen geldt dat de vooruitzichten op aantrekkelijk werk gedaald zijn door de verarming en verzakelijking van de publieke sector. Daarmee zijn we bij de tweede kanttekening ten aanzien van het activeringsbeleid gekomen.

Het ondersteuningsbeleid is sterk gericht op individueel maatwerk en ondersteuning via zorgvoorzieningen. De meer structurele kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt blijven buiten zicht. De 'boom' economie in Nederland heeft het beleid gericht op 'werk, werk, werk' een stevige impuls gegeven. Toch is er een aantal redenen waarom juist voor vrouwen de vooruitzichten niet aantrekkelijk zijn. Er is een tendens onder jonge vrouwen om het hebben van betaald werk te relativiseren. Deze toenemende 'mutsigheid' wijst erop dat het beroepsperspectief voor vrouwen onaantrekkelijker is geworden. De sectoren waarin veel vrouwen werkzaam zijn – de gezondheidszorg en het onderwijs – zijn in de afgelopen decennia stelselmatig gekort door de overheid. De salarisverschillen met het bedrijfsleven zijn inmiddels aanzienlijk, zoals de commissie Van Rijn recent heeft berekend. In deze sectoren is de werkdruk sterk toegenomen door gebrek aan personeel. De toenemende verzakelijking van het werk door invoering van nieuwe vormen van management gericht op vergroting van de efficiëntie heeft het werk voor de uitvoerders onaantrekkelijker gemaakt. Het zijn met name vrouwen die de uitvoering van 'stopwatchzorg' doen, terwijl de mannelijke managers deze vernieuwingen invoeren. Het is dus niet verwonderlijk dat 'werk, werk, werk' vrouwen niet zonder meer als muziek in de oren klinkt. In dit opzicht had Esping-Andersen een vooruitziende blik toen hij er in 1990 op wees dat de seksesegregatie op de arbeidsmarkt tussen de publieke sector en de bedrijfssector de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt bijzonder kwetsbaar maakt (Esping-Andersen, 1990). Dit probleem is met individueel ondersteuningsbeleid niet op te lossen, maar vergt een meer klassiek sociaal-democratische aanpak, gericht op structurele ondersteuning van de publieke sector. Verbetering van de beloning en van de carrièreperspectieven zijn dan ook essentieel naast een goed ondersteuningsbeleid. Als het overheidsbeleid zich voornamelijk zou richten op aanscherping van plichten, terwijl tegelijkertijd het werk in de publieke sector devalueert, komen vrouwen klem te zitten. In dit opzicht schiet de 'derde weg' vooralsnog tekort.

Literatuur

- Akkerman, T. (1998). Political participation and social rights. The triumph of the breadwinner in the Netherlands. In J. Bussemaker & R. Voet (Eds.), *Participation and citizenship in the Netherlands* (pp.38-51). Aldershot: Ashgate.
- Akkerman, T. (2001). Consensus en sociaal beleid in Nederland sinds 1980: de rol van ideeën en instituties. *b en m, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2, 95-106.
- Ameson, R.J. (1997). Egalitarianism and the underserving poor. *The Journal of Political Philosophy*, 5(4), 327-350.
- Atkinson, A.B. (1995). *Beveridge, the national minimum and its future in an European context. Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer. In W. Trommel & R. van der Veen (Eds.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (pp. 51-83). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boorsma, S. et al. (1994). *Een activerende bijstand? Een onderzoek naar besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten*. Den Haag: Vuga.
- Bussemaker, J. (1998). Contemporary feminism between individualism and community. In T. Akkerman & S. Stuurman (Eds.), *Perspectives on feminist political thought in European History. From the Middle Ages to the present* (pp.218-234). London: Routledge.
- Bussemaker, J., Van Drenth, A., Knijn, T. & Plantinga, J. (1999). Alleenstaande moeders en sociaal beleid in Nederland. *b en m, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 26, 41-52.
- Dahrendorf, R. (1979). *Life chances*. Londen: Wiedenfeld & Nicolson.
- Deacon, A. (2000). Learning from the US? The influence of American ideas upon New Labour's thinking on welfare reform. *Policy & Politics*, 28(1), 5-18.
- Dercksen, W.J. & Engbersen, G. (1992). Arbeid en sociaal burgerschap. In H.R. van Gunsteren & P. den Hoed (Eds.), *Burgerschap in praktijken 1* (pp.99-159). 's-Gravenhage: Sdu.
- Engbersen, G. (1995). De institutionele factor: over sociale diensten en de praktijk van het sanctie- en fraudebeleid. In L. Aarts et al., *Het bedrijf van de verzorgingsstaat* (pp.37-56). Amsterdam: Boom.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Goodin, R.E. (1988). *Reasons for welfare: the political theory of the welfare state*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Goodin, R.E. (1998). Social welfare as collective responsibility. In D. Schmidtz & R.E. Goodin (Eds.), *Social welfare and individual responsibility. For and against* (pp. 97-196). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, R. et al. (1999). *The real worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katz, M.B. (1990). *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Keilman, N. (1999). Over tijd en kinderen. Het Noorse model. *Facta*, 6, 12-16.
- King, D.S. & Ward, H. (1992). Working for benefits: rational choice and the rise of work-welfare programmes. *Political Studies* 3 (Sept.), 479-496.
- Kittay, F. (1995). Taking dependency seriously: the family and medical leave act considered in light of the social organization of dependency work and gender equality. *Hypatia*, 10, 8-29.
- Knijin, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics*, 4, 328-362.
- Knijin, T. & Wel, F. van de (1999). *Zorgen voor de kost. Alleenstaande moeders en de nieuwe bijstandswet*. Utrecht: SWP.
- Levy, J.D. (1999). Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe. *Politics & Society*, 27(2), 239-273.
- Lewis, J. (1997). Gender and welfare regimes: further thoughts. *Social Politics*, 4(2), 160-178.
- Lewis, J. & MacLean, M. (1996). Recent developments in family policy in the UK: the case of the 1996 Family Law Act. *Social Policy Review*, 8, 69-87.
- Lister, R. (1997). *Citizenship: feminist perspectives*. London: MacMillan.
- Mead, L.M. (1986). *Beyond entitlements, the social obligations of citizenship*. New York: Basic Books.
- Murray, C. (1984). *Losing ground*. New York: Basic Books.
- Niphuis-Nell, M. (1997). Beleid inzake herverdeling van onbetaalde arbeid. *Sociale atlas van de vrouw. Vol. 4. Veranderingen in de primaire levensfeer*. (pp.287-335). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- O'Connor, J., Orloff, A.S. & Shaver, S. (1999). *States, markets, families. Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great-Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (1999). *Employment outlook*. Parijs.
- Oppenheim, C. & Lister, R. (1996). Ten years after the 1986 Social Security Act. *Social Policy Review*, 8, 84-106.
- Pixley, J. (1997). Employment and social identity. Theoretical issues. In M. Roche & R. van Berkel (Eds.), *European citizenship and social exclusion* (pp.119-135). Ashgate: Aldershot.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality, and welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stuurman, S. (1995). De parasieten en de productieve deugd. De veranderende betekenis van de arbeid in de moderne tijd. In R.J. van der Veen & D. Pels (Eds.), *Het basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingsstaat?* (pp.157-187). Amsterdam: Van Gennep.
- Teulings, C., Veen, R. van der & Trommel, W. (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga.
- Tonkens, E. (2000). Equality, care and political power. Why policies on the reconciliation of work and family do not bring about gender equality, and what to do about it. Paper voor het Politicologen-emaal, Veldhoven.
- Trommel, W. & Veen, R. van der (Eds.) (1999). *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Veen, R.J. van der (1999). Participate or sink. Threshold equality behind the dykes. *Acta Politica*, 4, 351-382.
- Veen, R.J. van der & Pels, D. (Eds.) (1995). *Het basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingsstaat?* Amsterdam: Van Gennep.
- Visser, J. & Hemerijck, D. (1997). 'A Dutch miracle'. *Job growth, welfare reforms and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- White, S. (1999). 'Rights and responsibilities': A social democratic perspective. In A. Gamble & T. Wright (Eds.), *The new social democracy* (pp.166-181). Oxford: Blackwell Publishers.