

Risico en solidariteit

aantekeningen bij een discussie over de vernieuwing van de sociale zekerheid

Door Ton Korver

De moderne verzorgingsstaat is ontstaan uit de behoefte het hoofd te bieden aan problemen van armoede en bestaansonzekerheid. Die problemen zijn niet zozeer opgelost, als wel mede onder invloed van de verzorgingsstaat, van vorm veranderd. Bovendien is het besef doorgedrongen dat een deel van de problemen het produkt is van dit type staat zelf. Individualisering, fragmentering en delegitimering zijn niet zomaar maatschappelijke probleemvelden. Het zijn tevens probleemgebieden, die mede mogelijk gemaakt zijn -sommigen beweren: zijn opgeroepen door de arrangementen en de modaliteiten van de verzorgingsstaat.

Dat een samenleving zichzelf tot probleem wordt, is typisch voor de moderne tijd. Sociologen als Ulrich Beck en Niklas Luhmann wijzen erop dat er verstreckende gevolgen kleven aan het gebrek aan integratiekansen en solidariteitsmogelijkheden in een samenleving. Zij attenderen erop dat de moderne samenleving risico's produceert (van kernafval tot voedselvergiftiging en van genetische manipulatie tot computerregistratie) waarvan de herkomst veelal moeilijk te traceren is.

Ook de arbeidswereld kent typisch moderne risico's. Een voorbeeld, veel werklozen weten dat ook al is er werk, zij daarvoor niet in aanmerking komen. Eenmaal werkloos, steeds werkloos. Dat is de moderne regel. Tegen een fikse dosis werkloosheid in je biografie is zelfs het beste diploma niet opgewassen. Een geschiedenis van gedeeltelijke WAO werkt vergelijkbaar. Zo is er meer. Op deze kwesties, is met de ons ter beschikking staande morele codes -in het bijzonder de individuele verantwoordelijkheid voor je eigen daden- geen antwoord beschikbaar. Is het vreemd dat mensen een individuele strategie volgen om in ieder geval voor zichzelf de risico's te minimaliseren. Of het nu gaat om de mogelijke effecten van beeldschermen, om de registratie bij je ziektekostenverzekering of GAK, het indekken is een zowel voor de hand liggende als verdedigbare strategie (bij gebrek aan beter). Ik geloof met ander woorden niet veel van het verhaal over de moderne burger als 'homo calculus'. In mijn visie is hij een 'homo prudens' en geef hem of haar maar eens ongelijk.

Het is begrijpelijk, maar tegelijk ook veel gevaarlijker, dat de verspreiding van het besef van het alom tegenwoordige risico, aanleiding is tot een meer fundamentalistische reactie. Begrijpelijk, omdat het denken in termen van verantwoordelijkheid en schuld sterk in de samenleving is verankerd. Als problemen

*Wij zijn komen te leven in een risico-samenleving.
Wat moet er worden gedaan om de risico's in te dammen?
En hoe moeten we dan denken over de gangbaar geworden benadering van de sociale zekerheid?*

voortvloeien uit het probleem van het samenleven zelf, dan zullen er in die samenleving ook verantwoordelijken en schuldigen zijn aan te wijzen. Zo zal de redenering luiden. Het doet er hier niet toe of als schuldige politici, bureaucraten, technocraten, de landelijke bevolking, de stedelijke bevolking, buitenlanders, uitkeringstrekkers, kapitalisten of wie al niet, worden aangewezen.

Het doet er wél toe dat met de toenemende anonimiteit van de risico's een behoefte opkomt aan uitspraken over wie

schuldig is enerzijds en wat daaraan moet worden gedaan anderzijds. Wat het eerste betreft stemt het huidige discussieklimaat in Nederland, in het bijzonder in politiek Nederland, niet gerust. Wat het tweede betreft, zo mogelijk nog minder. We reduceren de solidariteitsproblematiek tot een goedkoop verwijt aan onze calculerende medebewoners. En het recept bij de diagnose is navenant. Dat heet 'preventie'. Of in helaas gewoon Nederlands: verbeter de wereld en begin bij de calculerende burger.

Een eerbiedwaardige traditie in de sociale wetenschappen wil dat de solidariteit in een samenleving het produkt is van het aantal en de aard van de contracten tussen de mensen die er leven. De nu in de sociale wetenschappen populaire 'netwerkbepandering' is door deze gedachte beïnvloed. Bij die contacten moet in de eerste plaats worden gedacht aan het wonen en werken. En dat lijkt me voor de herovering van de noodzakelijke maatschappelijke solidariteit ook een sterk uitgangspunt.

Ik zal me hier tot de arbeidswereld beperken. Ter discussie staan de nota Wolfson, getiteld 'Niemand aan de kant' en de verwante FNV-nota 'Met zekerheid aan het werk' beide van begin 1992. Ik zal ze bespreken op de thema's van de individuele verantwoordelijkheid en de schuldvraag. Tevens komen aan de orde preventie en de integratie via bevordering van contacten door arbeid, dan wel het isolement dat het gevolg is van processen van segmentering en polarisering.

Segmentering en polarisering

Spreiding en minimalisering van risico's is niet slechts een individuele strategie. Ook en vooral organisaties passen deze toe. Een enkel voorbeeld ter verduidelijking.

Ondernemingsvormen worden in eerste aanleg onderscheiden naar de soort van aansprakelijkheid. Deze dient ter beperking van het risico van de volledige aansprakelijkheid. Aandelenemissies vergemakkelijken het ondernemen van risicovolle projecten. Tegelijk spreiden aandelen het risico over een aantal inleggers, die op hun beurt hun risico weer verminderen door de opbouw van een gebalanceerde aandelenportefeuille.

Ton Korver is socioloog en verbonden aan de faculteit persoonswetenschappen van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg.

Remy's stiefvader (in 'Alleen op de Wereld') moest zijn ongeval- lenclaim nog via de rechter zien te verzilveren. Dat was een groot en onvoorspelbaar risico, zowel voor hem als voor de aan- geklaagde partij. Tegenwoordig komt dit ook niet meer voor. Ongevallenverzekeringen verplaatsen het risico van de onbere- kenbare individuele aansprakelijkheid naar een verzekering met voorspelbare premie-afdracht en gestandaardiseerde toelatings- procedures en uitbetalingsvarianten bij claims. Het is, op de ke- per beschouwd, niet toevallig dat bij de totstandkoming van de sociale zekerheid overal de ongevallenverzekering voorop liep. Stabiele munteenheden en beheerste prijsontwikkelingen zijn voorwaarden voor het kunnen opmaken van verantwoorde prijs- calculaties en het aangaan van verplichtingen op termijn. Ban- ken nemen voor veel organisaties deze risico's over en verminde- ren ze tegelijk door het grote aantal en de diversiteit van de betr- effende transacties.

Spreiding en zo mogelijk vermindering van risico's is een onder- werp dat zwaar weegt bij beslissingen over de instroom, de door- en uitstroom van personeel in organisaties. Klassiek zijn de anekdotes over wervingspraktijken in de VS van ruwweg hon- derd jaar geleden. Men wierf verschillende nationaliteiten, maar zette deze dan apart in om gedonder te voorkomen. Ofwel men mengde het personeelsbestand met het oog op de vermindering (!) van onderlinge solidariteit. Het zijn overigens praktijken die nog altijd bestaan in de VS en in Europa.

Als regel kun je stellen dat organisaties op meer letten dan al- leen de competenties van de mensen die ze in dienst nemen. Naast de vraag wat iemand kan, staat de vraag wie iemand is. En hoe vitaler de functie, hoe belangrijker de vraag naar de per- soon. Daar zijn, vanuit de organisatie gezien, goede argumenten voor.

Men kan organisaties uiteraard kritiseren vanwege de soms botte manier waarop ze mensen onderzoeken op hun bereidheid bij de organisatie te blijven en op de traagheid waarmee inge- sleten functiestructuren worden aangepast aan nieuwe om- gevingcondities op producten-, diensten- en arbeidsmarkten. Tegelijk kun je constateren dat een groeiend aantal organisaties zich hiervan wel degelijk bewust is en via meer of minder ingrij- pende aanpassingen van hun produktiestructuur en van hun be- leid met betrekking tot 'human resources', daar ook van getui- gen. Dit heft echter het gevaar van een scherp selectieve toe- passing van de nieuwe praktijken niet op. Studies op dit terrein laten niet alleen zien dat de invoering van nieuwe produktie- structuren traag en moeizaam verloopt en bovendien zeer ongelijk- matig is verdeeld over bedrijven en bedrijfstakken; ze laten ook zien dat de kansen, die het personeel in dit kader krijgt, zeer on- gelijk zijn. Allochtonen, oudere werknemers en herintredende vrouwen, in mindere mate jongeren, scoren beduidend minder in hun participatiemogelijkheden in bedrijfsopleidingen en externe cursussen. Dat zien we terug in het soort banen en contracten: hoewel het merendeel van de nederlandse werknemers een vast contract voor onbepaalde duur heeft, is het aantal flexicontrac- ten, deeltijders en uitzendkrachten in de zojuist genoemde categorieën verhoudingsgewijs hoog. Bovendien gaat het in deze arbeidsvormen meer wel dan niet om een type werk met veel routine-aspecten, weinig intrinsieke ontwikkelingsmogelijkhe- den en om functies die losgekoppeld zijn van de rest van de functiestructuur. Tegen deze achtergrond zie ik de nota- Wolfson en de FNV-nota.

Arbeidsparticipatie

Beide nota's hebben de toekomst van het sociale zekerheids- stelsel als onderwerp. Toch bevatten deze geen analyse van het sociale zekerheidsstelsel. Wie daarnaar zou zoeken komt bedr- ogen uit. Wel hebben beide een oordeel klaar over de oorzaak van de problemen met het stelsel. Die wordt gevonden in het ge- brek aan arbeidsparticipatie: er werken te weinig mensen in Nederland. En het sociale zekerheidsstelsel zoals we dat kennen, maakt het mensen te makkelijk om niet te werken. Daarom vloeit uit de oorzaak onmiddellijk de remedie voort: verhoog de arbeidsparticipatie, creëer werk, stel mensen in staat aan het ar- beidsproces deel te nemen en maak het wat lastiger om niet te participeren. De mate van concreetheid van de bijbehorende voorstellen kent dezelfde volgorde. Over het scheppen van werk blijft men vaag, over het stimuleren van participatie is men iets preciezer en over de straf op niet-participatie is men aardig con- creet. Het recht op arbeid komt er dan ook heel wat bekaaid af dan de plicht tot arbeid.

Het zal best te billijken zijn dat een betoog over sociale zeker- heid opent met het thema van arbeidsparticipatie. Zolang de werknemersverzekeringen via de looninkomens worden gefinan- cierd is een koppeling van sociale zekerheidspolitiek aan ar- beidsmarktpolitiek, in brede zin onontkoombaar. Duidelijk is dat het Nederlandse stelsel met z'n relatief sterke inkomensgaran- ties juist deze koppeling kan bemoeilijken. Dat roept de OECD al sinds het midden van de jaren '60.

Niettemin is het een beperkt perspectief en ik heb nogal eens de indruk dat deze beperking in de nota's wordt vergeten. Het is toch bizar om ziekte uitsluitend beschreven te zien als een situatie waarin men nog niet beter is, of arbeidsongeschiktheid als een situatie waarin men nog niet arbeidsgeschikt is. Of ou- derdom als de situatie waarin je niet meer kunt werken. Ik weet niet zeker welke 'toekomst' ons hier wordt geschilderd, maar op- timistisch stemt het niet.

Het is ook wonderlijk om de naïviteit te proeven waarmee 'preventief beleid' wordt aangeprezen. Ik heb altijd de idee gehad dat mensen een verzekering afsloten juist voor die gevallen waarin preventie alléén (het gas uitdoen voor je je huis verlaat, de ramen en deuren sluiten, enzovoorts) niet voldoende was. De verzekering dekt het rest-risico na preventie. Als dit hoog is, of de gevolgen ingrijpend, dan zijn mensen bereid diep in de beurs te tasten voor een forse premie. De werknemer in Nederland weet daar alles van.

Uiteraard kan het voorkomen dat door het feit dat je verzekerd bent, de preventieve aandacht verslapt. 'Moral hazard' heet dat. Verzekeraars bestrijden dit risico door aan verzekeringsvragers voorwaarden te stellen, uitkeringen voorwaardelijk te maken, te maximeren in tijd en hoogte, eigen risico in te voeren, enzo- voorts. Het streven is er naar de preventieve attitude -ondanks het verzekerd zijn- intact te houden. Preventief beleid maakt dus de reguliere verzekering mogelijk en niet overbodig.

Dat men zich voor ziekte en ziektekosten verzekert, betekent niet dat men een premie betaalt om weer beter te worden. Het is toch echt eenvoudiger: men verzekert zich om niet naast de el- lende van ziekte ook nog een boel financiële ellende te krijgen. Moet de zieke die maar niet beter wil worden dan gekort worden in uitkeringsduur? De koppeling van de uitkering aan de ge- werkte periode -in plaats van aan de duur van de ziekte- gaat

van dat standpunt uit. Dit lijkt mij een slechte zaak. Eigen risico en kortingen op uitkeringshoogte zijn één ding. Maar kortingen, als gevolg van duur en überhaupt duurbeperkingen, zijn onzinnig. Wie dat vergeet zet de wereld op z'n kop.

Arbeidsparticipatie is een getal: zoveel procent, zoveel mensen, zoveel arbeidsplaatsen, zoveel mensjaren. Dit zijn geaggregeerde macro-constructies, die vergelijkingen met andere landen vergemakkelijken (motto: de Nederlandse arbeidsparticipatie moet naar het 'Europese niveau'). Zij zeggen niets over de kansen van mensen om mee te tellen, over de moeite die ze daarvoor moeten doen, enzovoorts. De getallen maken het slechts mogelijk om er verdere statistische bewerkingen op toe te passen, bijvoorbeeld welke categorieën (in termen van leeftijd, herkomst, geslacht, opleidingsniveau etcetera), hoevéél bijdragen aan het totaal van de participatie. Weer een stapje verder is om deze categorieën te beschouwen als 'groepen': jongeren, allochtonen, vrouwen, professionals. Het kenmerkende onderscheid van groepen ten opzichte van categorieën is dat aan groepen gedragskenmerken worden toegeschreven. Gedrag is een definiërend kenmerk, omdat men groepen altijd beschrijft door middel van interactie tussen de betreffende participanten. Bij categorieën is dat niet nodig. Laten we dat zo houden! Vrouwen als categorie opvoeren zegt niets over het gedrag van een groep vrouwen. Toch is het precies deze vervanging van categorie door groep, die ten grondslag ligt aan het beleid. Zo krijgt elke categorie ook z'n legende. Het aantal variatiemogelijkheden blijkt oneindig, het papier van beleidsnota's geduldig. En het eind van het liedje is dat men zich voorneemt dit 'gedrag' te beïnvloeden met het oog op preventie van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid enzovoorts.

Deze gang van macro-getal naar micro-gedrag is wel de meest ongelukkige. Men weg omgekeerd moeten afleggen! Onder micro, overigens, begrijp ik hier niet het afzonderlijke individu, maar de netwerken het deel van uitmaakt. In recent arbeidsmarktonderzoek komt sterk naar voren dat netwerken een belangrijke rol spelen in het verkrijgen van werk, inclusief de kwaliteit ervan. Verder onderzoek naar wanneer en hoe die netwerken in elkaar grijpen, of juist de aansluiting missen, is geboden. Mensen leven in groepen en netwerken, maar die zien er heel anders uit dan de statistische categorieën. Veel van die groepen hebben bijvoorbeeld onderling weinig tot geen contact. Het werkstelligen van dat contact zou mijns inziens de inzet moeten zijn van plannen tot verhoging van arbeidsparticipatie, omdat het zonder de integratie van contacten met de toekomst van de maatschappelijke solidariteit slecht gesteld is.

En solidariteit

Het is echt noodzakelijk, voorstellen over bevordering van arbeidsparticipatie te toetsen aan de contractvorm en aan de aansluiting van de banen op de geldende functiestructuur in arbeidsorganisaties. Hierbij is dan inderdaad het preventief beleid doorslaggevend. Preventief, niet in het manipuleren van mensen, maar in de garantie dat de zachte drang tot arbeid leidt tot meer reguliere arbeidsvormen en functies, die tot het geheel van een functiestructuur horen. Precaire arbeidscontracten en losgekoppelde of loskoppelbare functies zullen niet veel helpen. Zij helpen niet in het voorkomen van aanspraken op de sociale zekerheid, noch in het scheppen van reguliere contacten in de wereld van functies, banen en werknemers. Het is spijtig te con-

stateren dat op dit punt de hier genoemde nota's zo weinig te bieden hebben. Alles is goed, zo lang het maar werk is: dat is het motto.

De spaarzame uitspraken over het recht op arbeid, dus 'volwaardige arbeid' (FNV, Met Zekerheid aan het Werk, 14), zijn storend vaag en onverplichtend gehouden. De FNV valt te prijzen dat in haar nota het verband tussen redelijke arbeidsvoorwaarden en acceptabele functies in stand wordt gehouden. Toch maakt het geheel de indruk van een verplicht nummertje en niet van een harde eis. Zolang een en ander zo onverplichtend is, blijft ook de plicht tot arbeid in de lucht hangen. Uiteraard kun je altijd op uitkeringen korten en de toegang tot uitkeringen bemoeilijken. Een arbeidsplicht die daar op uitdraait stelt echter niet veel voor en zal zeker geen bijdrage zijn tot de gezochte solidariteit.

Opmerkelijk is het voorstel van de commissie Wolfson om te komen tot functiedifferentiatie. Dit voorstel vloeit direct voort uit de prioriteit die de commissie wil leggen bij het scheppen van banen aan de 'onderkant', via taaksplitsing. De motivering is interessant: "Dit vergt aanpassingsbereidheid van werkgevers, maar ook van vakbonden die wellicht moeite hebben te accepteren dat nieuwe -ook lager gekwalificeerde- functies worden gecreëerd die concurrerend kunnen zijn voor bestaande functies". Ook de inzet hierbij mag niet onvermeld blijven: "tot een cultuurverandering te komen naar een nieuwe publieke moraal waarbij in Nederland niemand aan de kant wordt gezet" (commissie Wolfson, Niemand Aan De Kant, 22).

Een 'nieuwe publieke moraal': valt die via functiedifferentiatie te bereiken? Ik geloof zeker dat de commissie Wolfson een compliment verdient door de in ieder geval duidelijke uitspraak dat het scheppen van banen moet beginnen bij het ontwerpen van functies. Aan de vraagkant dus en door het stellen van kwalitatieve eisen aan functies, gelet op de situatie op de relevante arbeidsmarkten. Dit is nodig, zowel om een kwalitatief acceptabele werkgelegenheid te scheppen, als om een maatschappelijke solidariteit op te kunnen roepen. Bovendien is er niet eens zo veel in te brengen tegen functiedifferentiatie. Wie de verschillende experimenten met differentiatie in de gezondheidszorg in ogeschouw neemt, zal constateren dat de eerste ervaringen ermee gemengd zijn. Niet voldoende om de aanpak breed aan te prijzen, noch om het geheel te verwerpen. De ontbrekende duidelijkheid omtrent de functiedifferentiatie komt onder meer doordat niet iedereen er hetzelfde onder verstaat: zowel het niveau van de gecreëerde functies verschilt, als ook de mogelijkheden om via de functie door te groeien naar een volgende.

Zo ben ik weer terug bij mijn uitgangspunt. Wie de sociale zekerheid directer wil laten aansluiten bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zal meer moeten doen dan de reeds bestaande maatregelen aan te scherpen. Voor zover sociale zekerheid een verzekering voorstelt, heeft deze inderdaad een breed gedragen legitimiteit nodig. Als voorondersteld blijft dat deze via de arbeid tot stand moet komen dan is onontbeerlijk dat de arbeidswereld zelf structurele mogelijkheden biedt tot solidariteit. Contacten zijn belangrijk, evenals koppeling met en aansluiting op de arbeidsmarkt. Dit zijn de voorwaarden voor een geslaagd beleid. Het zijn preventieve eisen. Dit type preventie mis ik node in de door hier aangehaalde nota's. En ik vraag me af of deze hierin uniek zijn. ♦