

SOCIALE ZEKERHEID BIJ DE TIJD

Variëteit als beginsel

JET BUSSEMAKER

*Lid van de redactieraad van s&d;
universitair docent bij de vakgroep politicologie
en bestuurskunde van de VU*

De PvdA-nota *Sociale zekerheid bij de tijd* is een aanwinst. Al is het alleen maar om de stijl waarin deze geschreven is. Het is een afrekening met de tobberige sociaal-democratische houding al het bestaande te beschermen en al het nieu-

w te wantrouwen omdat dat ten koste zou gaan van de zwakkeren. Natuurlijk moet een stelsel van sociale zekerheid rechtvaardig zijn, maar wat rechtvaardig was in de jaren vijftig, hoeft dat nu niet meer te zijn. De nota is ook een afrekening met de neiging over sociale zekerheid vooral in financiële termen te spreken, zonder na te denken over de vraag waar men eigenlijk naar toe wil. Natuurlijk moet een stelsel van sociale zekerheid betaalbaar zijn, maar wanneer in discussies alleen argumenten van financiële haalbaarheid serieus worden genomen, betekent dat de doodklap voor elke creativiteit en politieke visie.

Het rapport rekent ook af met de idee dat het in de sociale zekerheid om heel technische en ingewikkelde kwesties gaat, waarover eigenlijk alleen nog maar enkele sociale zekerheidstechnieken mee kunnen praten. Ik wil absoluut niet de suggestie wekken dat de materie gemakkelijk is. Natuurlijk zit er een aantal lastige en technische vraagstukken en problemen aan vast, maar het al te gemakkelijk gebruik van dit argument gaat voorbij aan de sociale uitgangspunten van het stelsel. Tenslotte rekent de nota ook af met het idee dat het in de sociale zekerheid vooral om een uitvoeringsprobleem gaat. Natuurlijk moet een stelsel uitvoerbaar zijn, maar waar iets uitgevoerd moet worden, dient allereerst het idee er achter goed in elkaar te zitten.

Het rapport vermijdt al deze valkuilen. De gebruikte voorbeelden zijn bovendien aansprekend en illustratief, de toon is inspirerend en optimistisch en de opbouw concreet. Kortom, het is helder en toegankelijk geschreven.

Zorg apart?

Tot zover de stijl. Nu de inhoud. Ook op dat punt verdient het rapport lof. Er zit een aantal waardevolle gedachten in. Ik denk aan de bescherming van flexwerkers, het individualiseren van een deel van de bij-

stand en het invoeren van de negatieve inkomstenbelasting. Enkele van die punten zijn al door andere auteurs besproken (zie s&d 11, 1996). Ik wil hier ingaan op een ander thema dat mij na aan het hart ligt: veranderingen in de levensloop- en leef- en werkpatronen en de gevolgen daarvan voor het stelsel van sociale zekerheid. Dat is relevant als het om de Participatiewet gaat, en dan met name de waardering die voor onbetaalde arbeid wordt uitgesproken, het gebruik maken van 'onbenutte kwaliteiten' en het meer dan nu toelaten en stimuleren van bijverdiensten. De huidige bijstandswet is nog teveel geënt op veronderstellingen uit een verleden tijd.

Bij het rekening houden met nieuwe leefpatronen gaat het in het bijzonder ook om de bescherming van inkomen in relatie tot arbeidsmarktparticipatie en andere sociale verantwoordelijkheden, waaronder zorgtaken. Op dit terrein doet de nota een aantal interessante voorstellen, waaronder die van de wet op de loopbaanonderbreking en het sparen van tijd voor zorg of scholing via *social miles*. Met name door het introduceren van spaarelementen wordt zowel tegemoet gekomen aan de maatschappelijke betekenis van zorgtaken en scholing, als aan de behoefte van keuzevrijheid. Ik zal op beide punten ingaan, te beginnen met het eerste.

Ik ondersteun de voorstellen om binnen het stelsel van sociale zekerheid rekening te houden met meer gevarieerde leef- en werkpatronen. Zelf heb ik tijdens één van de voorbereidingsbijeenkomsten van de commissie Adelmund benadrukt dat een stelsel aan moet sluiten bij zowel veranderingen in behoeften en wensen van burgers (bijvoor-

beeld ten aanzien van de vraag voor wie of wat ze verantwoordelijkheid zijn en wie meeverzekerd moeten worden) als bij veranderingen in de levensloop van individuen. Bij dat laatste gaat het erom dat mensen op het ene moment meer behoefte aan geld en op een andere moment meer behoefte aan tijd of zorg hebben. Ook kan worden verwacht dat mensen minder vaak hun hele leven lang bij dezelfde baas zullen blijven werken op een vast – al dan niet fulltime – contract. Voorstellen voor loopbaanonderbreking en het sparen van sociale zekerheid, al dan niet met een premie wanneer de gespaarde punten aan nastrevenswaardige doelen worden besteed (de social miles) kunnen daaraan tegemoet komen. Er zitten echter ook lastige kanten aan.

Zo is het de vraag of er onderscheid moet worden gemaakt tussen taken die mensen buiten de arbeidsmarkt verrichten. Zelf ben ik geneigd geen eisen te stellen aan het opnemen van de gespaarde tijd. Deze optie heeft als voordeel dat de overheid geen controle uitoefent op hetgeen mensen buiten de arbeidsmarkt doen: het is aan henzelf om te bepalen of ze de tijd gebruiken voor zorgtaken, scholing, vrijwilligerswerk of wat dan ook. Die optie heeft echter ook een nadeel. Doordat alle activiteiten buiten de arbeidsmarkt aan elkaar gelijk gesteld worden, is het moeilijk om het sparen voor bepaalde 'goede doelen' te ondersteunen, bijvoorbeeld door gespaarde tijd te verdubbelen of fiscaal te ondersteunen. Men moet ofwel vertrouwen op het feit dat mensen hun tijd goed en nuttig zullen besteden en iedereen die spaart een bonus geven, ofwel afzien van elke invloed daarop.

Maar er zijn ook meer principiële tegenargumenten mogelijk tegen het gelijkstellen van activiteiten buiten de sfeer van de arbeid. Zo pleitte de juriste Mies Westerveld tijdens een door Rosa (een organisatie van PvdA-activiteiten) georganiseerde discussie ervoor om verder te werken aan integratie van zorg in het stelsel van sociale zekerheid, alvorens deze te verbinden aan andere maatschappelijke bezigheden. Haar argument is dat zorg te belangrijk is om nevenschikt te maken aan andere activiteiten. Ik stel daar tegenover dat de overheid niet voor mensen moet willen bepalen wat ze buiten hun arbeidsleven doen. Bovendien ben ik bang dat zorg, voorzover erkend als maatschappelijk nuttige arbeid, vooral de zorg voor kinderen in tweerelaties zal betreffen, wat nieuwe discriminatie met zich meebrengt voor mensen zonder kinderen en in

minder duidelijke gezinsrelaties.

Kortom, ik ben nog niet overtuigd van mijn ongelijk, maar vind tegelijkertijd dat de keuze die in het rapport is gemaakt (zorg en scholing) meer verantwoording had verdiend.

Keuzevrijheid: tot hoever?

Het idee van sparen heeft onder andere de bedoeling de keuzevrijheid te vergroten. Ik denk ook zeker dat er veel behoefte is aan flexibele regelingen. Maar bureaucratische rompslomp moet daarbij wel vermeden worden. Dat is voor mij een andere reden om niet voor te willen schrijven wat mensen met hun gespaarde 'social miles' doen. Of ze nu gaan zorgen, studeren, politiek bedrijven of vissen – het gaat de overheid niets aan. Zodra je meer selectie aan wilt brengen zal je in een bureaucratische malle-molen terecht komen waarin van alles en nog wat geregistreerd moet worden. Onbedoeld leidt het doel om tot keuzevrijheid te komen dan alsnog tot betutteling.

Het is niet simpel om in de huidige complexe samenleving op een goede manier vorm te geven aan meer keuzevrijheid. Dat blijkt ook uit het veel voorkomende misverstand dat keuzevrijheid vergroot zal worden door het stimuleren van de marktwerking in de sociale zekerheid. De gevolgen hiervan hebben we in de praktijk al mee kunnen maken. Iedereen moet steeds meer zelf een sociale zekerheidstechniek worden om de beste oplossing te vinden voor het WAO-gat, de consequenties van de nieuwe ANW, de invulling van pensioen etcetera. Persoonlijk wil ik al die papiertroep niet – dat is niet het soort keuzevrijheid die ik belangrijk vind. Ik heb alle folders en brieven met modellen en rekenvoorbeelden net zo lang laten slingeren totdat de termijn waarbinnen ik actie moest ondernemen verstreken was. Toen kon ik ze met een gerust hart in de vuilnisbak gooien.

Privatisering en beperking van de uitkering zijn dus zeker niet hetzelfde als keuzevrijheid, zo wil ik maar zeggen. Ook een overheid kan meer rekening houden met variatie in behoeften – ze moet daar zelfs het voortouw innemen – door ruime normen te bieden en niet al te gedetailleerd te willen zijn. Want dat laatste verkleint in plaats van vergroot de keuzevrijheid eerder. Over die grenzen van dit wankele evenwicht vind ik de nota niet erg duidelijk.

Dan is er de vraag in hoeverre sparen en verzekeringen met elkaar zijn te combineren. Terecht

wordt gesteld dat hier een lastig probleem ligt. Sparen veronderstelt immers dat er een spaarrekening komt die naar eigen inzicht gebruikt kan worden. Het geldt om te sparen moet ergens vandaan komen, hetzij door de premie te verhogen of door een deel van de bestaande rechten in het spaardeel onder te brengen. Die laatste mogelijkheid heeft als nadeel dat mensen die hun spaarpunten hebben opgebruikt, bijvoorbeeld doordat ze zich gingen scholen, hun uitkering verliezen wanneer ze een jaar later werkloos worden. Daarom stellen de auteurs dat sparen geen alternatief is voor algemene verzekeringen. Dat zou namelijk de solidariteit in gevaar brengen. Bovendien dreigt de inkomensongelijkheid toe te nemen, aangezien mensen met hoge inkomens ook meer kunnen sparen. Daarom wordt sparen als puur individuele oplossing gezien; niet meer dan een aanvulling op de verzekeringsgedachte.

Daar zit veel in. Immers, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn collectieve niet-beïnvloedbare risico's die je niet met sparen kunt dekken. De scheiding tussen verzekeren en collectieve regelingen enerzijds en sparen en individuele regelingen anderzijds lijkt me op het moment onvermijdelijk. Vermeden moet echter worden dat er een hiërarchisch onderscheid ontstaat tussen traditionele zekerheid – in de zin van bescherming van inkomens – en nieuwe 'aanvullende' mogelijkheden zoals zorg en scholing. Dat zou de valse tegenstelling tussen solidariteit en individualisering, die zo moeilijk te doorbreken bleek, immers weer kunnen bevestigen. In de praktijk spelen bij zorg en scholing deels ook collectieve elementen een rol, en spelen bij het inkomen deels individuele factoren mee (bijvoorbeeld of je alleen voor jezelf of ook voor anderen een inkomen verdient).

Het juiste midden

Het zoeken naar manieren om aansluiting te vinden bij nieuwe leef- en werkpatronen kan zich natuurlijk niet beperken tot de sociale zekerheid. Het is nodig ook naar arbeidswetgeving en regulering te kijken. Zo valt te denken aan het verder ontwikkelen en stimuleren van het zogenaamde 'cappuccino-model', aan manieren om verlofregelingen (waaronder sparen) aantrekkelijker te maken voor werkgevers en aan het goed verzekeren van werk- en loopbaanonderbrekingen. Ook het vormgeven van zorg- en scholingsverlof in CAO's is belangrijk – anders zal immers teveel afhangen van het spaarsys-

teem. De nota is op deze punten niet erg duidelijk en beperkt zich tot het noemen van incidentele voorbeelden.

Duidelijk is wel dat het toekomstige stelsel van sociale zekerheid van Adelmund c.s. een bepaalde inrichting van de arbeidsmarkt veronderstelt. Het past net zo min bij de traditionele 'maatman-arbeidsmarkt' als bij een individualistisch 'vrijheid-blijheid model'. Niet voor niets stelt men in het rapport vast dat de toekomst is aan een ontspannen arbeidsbestel, waarin andere vormen van arbeid dan alleen betaalde arbeid erkenning krijgen, een herverdeling van arbeid plaatsvindt en een breed participatiebeleid wordt gevoerd. Dat perspectief is zonder meer aantrekkelijk. De samenhang tussen het type arbeidsmarkt en de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid had in dit verband wel iets meer uitgewerkt mogen worden.

Maar ook zonder dat biedt 'Sociale zekerheid bij de tijd' duidelijke winst. Het zet ideeënvorming en creativiteit weer voorop, is offensief in plaats van defensief, is toekomstgericht in plaats van alleen maar terugblikkend en toont een geïntegreerde aanpak van problemen in plaats van een gefragmenteerde. Het gaat dus weer ergens over: het gaat over mensen, over hun wensen en hun problemen. Het is daarom te hopen dat het niet bij één nota blijft. Ook op andere terreinen is er dringend behoefte aan inspirerende offensieve denkbeelden, gevat in duidelijke, herkenbare voorbeelden en keuzen. Ik noemde al de relatie met de arbeidsmarkt, maar we kunnen even goed denken aan de infrastructuur van Nederland, het onderwijs- en cultuurbeleid of beleid op het terrein van vrijwilligerswerk en persoonlijke en maatschappelijke dienstverlening.

Het belangrijkste winstpunt van het rapport vind ik dat het expliciet redeneert vanuit waardering voor individuele (keuze)vrijheid en maatschappelijk variëteit en niet vanuit de klassiek sociaal-democratische en paternalistische gedachte dat we moeten zorgen voor de zwakkeren. Nog aardiger is dat met die verschuiving van perspectief de vraag naar rechtvaardigheid en solidariteit niet verloren is gegaan. En het alleraardigste is om te merken dat het misschien niet zoveel uitmaakt vanuit welke optiek je redeneert, zolang je maar serieus met zowel solidariteit als individualiteit en met zowel rechtvaardigheid als keuzevrijheid rekening houdt. 'Sociale zekerheid bij de tijd' geeft daarin het midden aan, in de goede betekenis van het woord.