

36-urige werkweek is niet de oplossing

Martijn van Dam wil een 36-urige werkweek. Op deze manier houden werkenden meer tijd over om arbeid, zorg en vrije tijd met elkaar te combineren. Het klopt dat het leven naast de arbeidsmarkt een steeds grotere aantrekkingskracht heeft. Maar een vierdaagse werkweek zal niets oplossen.

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Waarom werken we eigenlijk? Volgens economen vooral om er geld mee te verdienen. Het is een bron van inkomsten en dit maakt het mogelijk om te consumeren. In die zin heeft arbeid zelf geen intrinsieke betekenis. Sterker nog, het is eigenlijk een noodzakelijk kwaad. Sociologen pakken deze thematiek vaak breder op en spreken liever van de verschillende functies van arbeid. Naast economisch nut zorgt het voor sociaal contact, het biedt mensen ontplooiingsmogelijkheden en het geeft zin aan het bestaan (Budd, 2011).

De opkomst van werk

Werk is dus om meerdere redenen belangrijk en we zijn het steeds belangrijker gaan vinden. In het arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid is dit bijvoorbeeld terug te zien in de keuze voor activering en het nastreven van een grotere arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld van vrouwen en ouderen (Vrooman, 2010). Mede als gevolg van deze strategie is er een geleidelijke groei van de netto-arbeidsparticipatie tot stand gekomen (hoewel de positie

van lager opgeleiden en allochtonen op de arbeidsmarkt nog altijd te wensen overlaat).

Naast de beleidsmatige aandacht voor een grotere arbeidsdeelname krijgt arbeid ook in ons collectieve bewustzijn een meer centrale plaats toebedeeld. We vinden het onze plicht om hard te werken en niet te klagen. Volgens econoom Paul de Beer (1999) is de belangrijkste reden om betaald werk te verrichten niet het inkomen dat het genereert, maar werken we vooral omdat niet-werken maatschappelijk gezien simpelweg niet geaccepteerd is.

Hierdoor biedt onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk, voor werklozen nauwelijks compensatie voor het gemis van een betaalde baan als we kijken naar het subjectieve welbevinden. Met andere woorden: werken is onze morele plicht en hiervoor doen we graag een stap extra. In landelijk opinieonderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Zo zijn steeds meer mensen van mening dat werkloosheid (deels) individueel beïnvloedbaar is. In 2006 was 27% van mening dat mensen controle hebben over het risico om werkloos te raken, tegen 13% in 1995 (Achterberg et al., 2010).

hiervoor een aantrekkelijk startpunt, maar zal de traditionele beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog geenszins overbodig maken. Bovendien zal het een forse inspanning vergen om de sociale investeringen ook voldoende ten goede te laten komen aan de lagere inkomensgroepen. Duidelijk is

in ieder geval dat een sociale investeringsstaat meer collectieve uitgaven en hogere sociale lasten zal vergen. Dat is geen prettige boodschap om mee naar de kiezers te gaan, maar als de PvdA dit niet aandurft, zou zij wel eens definitief in het dal van Jan Pens grote golfbeweging kunnen achterblijven.

Literatuur

- Beer, P. de (2015), 'Staat de middenklasse onder druk?', in: *B en M* 42(2), pp. 146-155.
- Cantillon, B. (2011), 'The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era', in: *Journal of European Social Policy* 21(5), pp. 432-499.
- Doel, H. van den (1978), *Het bieftuksocialisme en de economie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Giele, J. (1981), *De arbeidsenquête van 1887: Een kwaad leven*, Nijmegen: Uitgeverij Link.
- Hoogenboom, M. (2007), *A history of unemployment arrangements in the Netherlands, 1900-1986*.
- Jong, J. de (2012), *Decompositie van de zorguitgaven, 1972-2010*, Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Pen, J. (1963), 'De grenzen van de welvaartsstaat', in: *De Sociologische Gids* 10, pp. 69-77.
- Vandenbroucke, F., A. Hemerijck & B. Palier (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose opinion paper 2011/5. Brussel: European Social Observatory.
- WRR (1977), *Maken wij er werk van?*, Rapporten aan de Regering nr. 13. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, WRR rapport nr. 38. Den Haag: SDU uitgeverij.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van een lezing gehouden ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) op 11 juni 2015.
- 2 Strikt genomen is er nog één artikel van het BBA geldig, maar dit betreft een volledig achterhaald artikel dat werkgevers direct na de bevrijding verbod om de arbeidsduur van werknemers te verkorten tot onder 48 uur (sic).
- 3 Gedefinieerd als de 4e tot en met 7e tienprocentgroep van het besteedbaar huishoudensinkomen.
- 4 Of dit dan ook uit de SCP-peilingen zal blijken is overigens maar de vraag, doordat de vraagstelling zich uitsluitend op de uitkeringsniveaus richt en bijvoorbeeld niet op de uitkeringsduur en de dekking van de voorzieningen.
- 5 Het valt te betwisten of dit overeenstemt met de feiten. Zie De Beer (2015). Maar in het kader van dit betoog is de perceptie belangrijker dan de feitelijke ontwikkeling.
- 6 Onder de middeninkomens was dit iets minder, namelijk twee derde, maar onder de hogere inkomens zelfs meer dan vier op de vijf.

centreert. Een belangrijke opdracht is dan ook om de sociale investeringen zodanig vorm te geven dat het gebruik ervan evenwichtig gespreid wordt over de lagere en de middengroepen. Het voornemen van minister Asscher om alle peuters, ongeacht of de ouders werken, twee dagdelen per week naar de kinderopvang te laten gaan, kan als een kleine stap in deze richting worden gezien.

Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat een breder gebruik van voorzieningen ze

De PvdA moet een nieuwe visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen, anders gaat ze ten onder

ook kostbaarder maakt. Het blijft de vraag of de sociaal-democratie erin zal slagen hiervoor voldoende maatschappelijke steun onder de middengroepen te verwerven. Een hoopvol signaal is dat in het NKO 2012 bijna driekwart van de respondenten zei het oneens te zijn met de stelling dat de belastingen moeten worden verlaagd⁶ – wat overigens nog niet betekent dat zij een belastingverhoging zullen steunen.

Hoewel niet gebruikelijk, wil ik hier ook de gezondheidszorg tot de sociale investeringen rekenen. Een effectieve gezondheidszorg kan immers bijdragen aan een gezonde en productieve (beroeps)bevolking en kan zich op termijn ten dele terugverdienen. Zoals eerder opgemerkt vormt de zorg een uitzondering op de tendens van een krimpende verzorgingsstaat. De afgelopen veertig jaar zijn de uitgaven in verhouding tot het bbp anderhalf maal zo hoog geworden. Alleen door de snelle groei van de zorguitgaven zijn de totale uitgaven aan de verzorgingsstaat sinds 2000 weer gestegen. Inmiddels maken de zorguitgaven meer dan de helft van de totale verzorgingsstaat uit.

Het is belangrijk erop te wijzen dat dit niet, zoals veel mensen vaak denken, in de eerste plaats door de vergrijzing komt. Minder dan een vijfde van de reële groei van de zorguitgaven in de periode 1970–2010 komt volgens het CPB door de vergrijzing (De Jong 2012: 16).

De belangrijkste oorzaak is dat we per hoofd meer en duurdere zorg zijn gaan gebruiken. Dat is geen onvermijdelijke ontwikkeling, maar een keuze die voortvloeit uit het feit dat we in onze welvarende samenleving zeer veel waarde hechten aan onze gezondheid. Uit SCP-onderzoeken blijkt al decennialang dat een meerderheid van de bevolking een goede gezondheid het belangrijkste in het leven vindt. Hiervoor zagen we ook dat een ruime meerderheid van mening is dat de zorguitgaven moeten stijgen. Er is dus brede maatschappelijke steun voor een verdere groei van de zorg. Tegelijkertijd maakt die groei het wel moeilijker om daarnaast nog extra middelen vrij te maken voor de eerdergenoemde sociale investeringen. Daarom lijkt een rem op de stijging van de zorguitgaven toch gewenst om voldoende ruimte te houden voor groei van andere sociale uitgaven.

Tot slot

In dit artikel heb ik betoogd dat het belang dat de middengroepen bij de verzorgingsstaat hebben, in de afgelopen dertig jaar steeds verder is afgebrokkeld. Dit was enerzijds het gevolg van de bezuinigingen die vanaf de jaren tachtig zijn doorgevoerd en de inkomensbeschermingsfunctie hebben geërodeerd, en anderzijds van de toegenomen capaciteit van de middengroepen om inkomensrisico's zelf op te vangen via de buffers van een tweede inkomen en hun vermogen.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de opdracht om een nieuwe visie op de verzorgingsstaat te formuleren die beantwoordt aan de wensen en behoeften van de middengroepen en tegelijkertijd meer bescherming en kansen biedt aan de lagere sociale klasse. Het idee van een sociale investeringsstaat vormt

dan niet al zo ver is teruggetreden dat een weg terug nauwelijks meer mogelijk is.

Naar een sociale investeringsstaat

Een tweede mogelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat is de uitbouw van nieuwe collectieve voorzieningen. Dat 'nieuwe' moet men overigens niet al te letterlijk nemen, want het betreft grotendeels oude bekenden die in de traditionele verzorgingsstaat ondergeschikt waren aan de inkomensverzekeringen en -voorzieningen. Het gaat om voorzieningen die burgers in de moderne samenleving in staat stellen hun maatschappelijke positie te versterken, zoals opleiding en scholing, loopbaanbegeleiding, van-werk-naar-werk-trajecten, kinderopvang en (zorg)-verlofarrangementen.

Pleitbezorgers van een dergelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat gebruiken vaak de term sociale investeringsstaat (Vandenbroucke, Hemerijck en Palier, 2011). Zij bepleiten een verschuiving in het zwaartepunt van de verzorgingsstaat van 'consumptieve' voorzieningen voor inkomensbescherming naar sociale investeringen, die op langere termijn zowel economisch als sociaal een positief rendement sorteren. Op zichzelf is dit een aantrekkelijk alternatief voor de traditionele sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat, waarin de inkomensbescherming centraal stond. Daarvoor dient echter wel aan twee belangrijke voorwaarden te worden voldaan.

Ten eerste dienen de sociale investeringen effectief te zijn in het beperken van de hedendaagse sociale risico's. Dat is niet vanzelfsprekend. Weliswaar zijn opleiding en scholing van groot belang voor iemands arbeidsmarktpositie, maar dat betekent nog niet dat meer uitgaven aan onderwijs en scholing de werkloosheid verminderen. Wat op individueel niveau werkt, hoeft op geaggregeerd niveau niet effectief te zijn, doordat onderwijs tot op zekere hoogte een 'positioneel goed' is en de beter opgeleiden de lager opgeleiden verdrin-

gen. Ook van kinderopvang is nog niet overtuigend aangetoond dat deze de arbeidsparticipatie van vrouwen bevordert, al lijkt het geen twijfel dat veel werkende ouders groot belang hechten aan goede kinderopvangvoorzieningen.

Doordat de effectiviteit van sociale investeringen onzeker is en het economische rendement zich op zijn best pas op langere termijn uitbetaalt, maken zij de oude inkomensbeschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog allerminst overbodig. De midden-groepen zullen ook behoefte blijven houden aan voorzieningen die bescherming bieden tegen inkomensderving. Die zullen zij ofwel via private verzekeringen en buffers uit hun eigen inkomen moeten financieren, ofwel via sociale verzekeringen door de afdracht van premies. Anders gezegd: de nieuwe arrangementen zullen niet zozeer in de plaats van maar bovenop de 'oude' arrangementen moeten komen. Dit betekent dat een sociale investeringsstrategie in ieder geval op de middellange termijn hogere collectieve lasten met zich meebrengt.

Een tweede voorwaarde is dat de 'nieuwe' arrangementen niet alleen ten goede komen aan de middengroepen, maar ook aan de lagere sociale klassen. Anders verliest de sociaal-democratie haar brugfunctie en daarmee haar bestaansrecht. Tot nog toe maken de middengroepen aanzienlijk meer gebruik van scholing, kinderopvang en verlofregelingen dan de lagere inkomensgroepen. Een verschuiving van de sociale uitgaven naar deze voorzieningen kan gemakkelijk leiden tot grotere ongelijkheid in de onderste helft van de inkomensverdeling (vgl. Cantillon, 2011).

Meer nog dan bescherming van de middengroepen tegen moderne sociale risico's zouden sociale investeringen ertoe moeten bijdragen om de onderste sociale lagen te 'verheffen'. Door opwaartse sociale mobiliteit mogelijk te maken verbetert de verbinding tussen de onderkant en de middengroepen en wordt voorkomen dat het gebruik van sociale uitkeringen zich sterk aan de onderkant con-

een eigen sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat. En het leidt waarschijnlijk ook tot een smalle electorale basis, omdat de middengroepen dan geen direct belang meer hebben bij het in stand houden van de voorzieningen voor de onderkant. De sociaal-democratie vervult dan niet langer een brugfunctie tussen de belangen van de onderkant en de belangen van de middengroepen. In lijn met het bekende adagium 'a service for the poor is a poor service' zou dit tot een neerwaartse druk op de voorzieningen voor de onderkant kunnen leiden. Immers, iedere euro die de middengroepen moeten afdragen voor deze voorzieningen, kunnen zij niet gebruiken om hun eigen buffer te versterken.

Om de brugfunctie tussen lagere klasse en middenklasse wel te blijven vervullen, moet de sociaal-democratie een visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen die de belangen van beide groepen opnieuw met elkaar verbindt. Dat is geen eenvoudige opgave.

Globaal kan men daarvoor aan twee ontwikkelingsrichtingen denken, namelijk herstel van de 'oude' beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat en uitbouw van 'nieuwe' sociale arrangementen.

Herstel van de beschermingsfunctie

Herstel van de oude beschermingsfunctie lijkt op het eerste gezicht, gezien de eerder besproken opvattingen onder de middengroepen (zie tabel 1), weinig kansrijk. Toch zijn er redenen waarom de steun hiervoor weer zou kunnen groeien.⁴ Onder invloed van de globalisering en technologische ontwikkelingen (zoals robotisering) lijkt het gevoel van onzekerheid onder de middengroepen toe te nemen. Volgens velen staat de middenklasse onder druk.⁵ Zelfs met de buffers die veel huishoudens hebben in de vorm van een tweede inkomen en een substantieel vermogen, is het de vraag of zij erop vertrouwen hiermee de risico's die zij lopen voldoende te kunnen opvangen.

Daar komt bij dat een individuele buffer om inkomensderving op te vangen vaak niet

efficiënt is. Wie nooit werkloos of arbeidsongeschikt is, spaart uiteindelijk te veel, terwijl wie op jonge leeftijd arbeidsongeschikt raakt, doorgaans niet genoeg vermogen heeft opgebouwd. Private verzekeringen om inkomensri-

Er zijn voldoende redenen om de verzorgingsstaat te herstellen, maar wellicht is het al te laat

sico's af te dekken zijn vaak kostbaar, doordat verzekeraars hoge (transactie)kosten in rekening brengen. Nieuwe collectiviteiten, zoals broodfondsen, lopen klassieke gevaren zoals correlatie van risico's (doordat het vaak om beroepsgenoten gaat) en averechtse selectie (doordat vooral mensen met een hoog risico zich aansluiten). Feitelijk zijn dit dezelfde argumenten waarom de overheid na de Tweede Wereldoorlog de meeste inkomensrisico's collectief en verplicht heeft verzekerd.

Er zijn dus goede argumenten om de collectieve arrangementen uit de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in ere te herstellen. Maar het is de vraag of de burgers die tot de middengroepen behoren de overheid nog voldoende vertrouwen nu de sociale bescherming al zo fors is beperkt. Bovendien zijn ook door sociaal-democratische politici aan de traditionele verzorgingsstaat vaak allerlei negatieve eigenschappen toegeschreven, zoals anonimiteit, bureaucratie, eenvormigheid, gebrek aan efficiëntie en onbedoeld en oneigenlijk gebruik. Een pleidooi voor een terugkeer naar de 'oude' verzorgingsstaat klinkt dan weinig geloofwaardig.

Anderzijds zullen burgers, naarmate zij meer ervaring opdoen met private arrangementen, waarschijnlijk ervaren dat ook hieraan – zoals hierboven geschetst – veel nadelen kleven. Het is wel de vraag of de overheid

en gingen zij steeds meer de voorkeur geven aan vergroting van de eigen bestedingsmogelijkheden in plaats van bij te dragen aan een collectief vangnet dat steeds meer gaten vertoonde. Ook de berichten over onbedoeld en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen en een bureaucratische en verspillende uitvoeringsorganisatie, die vanaf de jaren tachtig steeds vaker weerklonken, lijken de steun voor het stelsel van sociale zekerheid geen goed te hebben gedaan.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de vraag hoe zij op deze ontwikkelingen moet reageren. Heeft zij nog een eigen overtuigende visie op de toekomst van de verzorgingsstaat?

Het beleid van de voorgaande kabinetten, maar ook het huidige kabinet, lijkt de geschetste ontwikkeling (impliciet) als uitgangspunt te nemen en te accepteren dat de verzorgingsstaat steeds verder terugtreedt. De notie van de participatiesamenleving, die het kabinet-Rutte-Asscher op Prinsjesdag 2013 lanceerde, is in essentie hierop gebaseerd. Om de veelbesproken passage uit de Troonrede

nog eens in herinnering te roepen: '... dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (...) Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt' (Troonrede 2013).

Meer concreet houdt dit in dat de verzorgingsstaat zich steeds meer richt op de meest kwetsbare groepen die niet zelf in staat zijn de risico's die zij lopen te dragen. Voorzieningen worden beperkt tot een adequaat minimumniveau en tot personen met een gebrek aan eigen middelen (vermogen, partnerinkomen).

Nu is dit in essentie een liberale visie op de verzorgingsstaat. Sociaal-democraten kunnen zich hierin alleen nog van liberalen onderscheiden door een hoger minimumniveau te bepleiten. Dit is een wel erg smalle basis voor

Tabel 1 *Opvattingen over sociale zekerheid, 2010 (% van de bevolking van 16 jaar en ouder)*

Percentage dat uitkeringsniveau voldoende of te hoog vindt	totaal	inkomensklasse ^a		
		laag	midden	hoog
<i>WW (werkloosheid)</i>	67	54	69	76
<i>Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen</i>	53	48	51	61
<i>WWB (bijstand)</i>	47	46	46	50
<i>AOW (ouderdom)</i>	51	46	51	56
<i>ANW (nabestaanden)</i>	55	49	54	62
<i>Gegeven de huidige economie zouden de sociale uitkeringen moeten dalen of gelijk blijven</i>	67	59	66	77

^a Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen.

Laag: laagste 30%; midden: middelste 40%; hoog: hoogste 30%.

Bron: SCP (Culturele Veranderingen 2010); bewerking door de auteur.

zij zelf steeds meer mogelijkheden hebben om hun risico's te dekken, vertrouwen ze liever op hun eigen veerkracht dan op de overheid.

Tabel 1 laat zien dat naarmate het inkomen hoger is, men vaker vindt dat de uitkeringen voldoende of te hoog zijn. Onder de midden-inkomensgroepen, wier steun essentieel is om veranderingen in de verzorgingsstaat door te voeren, vindt een kleine meerderheid dat de uitkeringen (behalve de bijstand) niet verbeterd moeten worden. Bij de werkloosheidsuitkering gaat het zelfs om ruim twee derde. Dit is opmerkelijk, omdat de loongerelateerde WW voor de middeninkomens belangrijker is om een inkomensterugval op te vangen dan voor de lagere inkomens, voor wie een WW-uitkering vaak niet veel hoger is dan een bijstandsuitkering. In het licht van de huidige economische situatie (in 2010) vindt twee derde van de bevolking dat de uitkeringen niet moeten stijgen. Daarmee spreekt men impliciet dus steun uit voor de hervormingen die sinds de jaren tachtig zijn doorgevoerd.

De collectieve zorguitgaven blijven stijgen ondanks de bezuinigingen

Een belangrijke uitzondering op de soberingstrend vormt de gezondheidszorg. Zoals opgemerkt zijn de collectieve zorguitgaven blijven stijgen, en daaraan lijkt – ondanks de bezuinigingen – voorlopig ook geen einde te komen. De kosten van medische zorg in geval van een ernstige of langdurige ziekte of aandoening kunnen zo hoog oplopen dat de meeste mensen deze niet uit hun eigen inkomen of spaargeld kunnen opbrengen.

Hier is een collectieve verzekering dus nog de aangewezen manier om zich tegen risico's in te dekken. Deze opvatting is wijdverbreid. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2012 blijkt

dat 62% van de bevolking vindt dat er (veel) meer dan nu aan zorg moet worden besteed, terwijl dat bij de werkloosheidsuitkeringen en de bijstand slechts 18% respectievelijk 22% is. Bij de zorg lijken we ons nog in de tweede fase van Jan Pens grote golfbeweging te bevinden.

Een sociaal-democratisch antwoord

Het succes van de sociaal-democratie in de twintigste eeuw was in belangrijke mate te danken aan het feit dat zij de belangen van de middengroepen wist te verbinden met die van de lagere sociale klassen. Zolang ook de middengroepen tal van (inkomens)risico's liepen die zij niet individueel konden dragen of afdekken, hadden zij belang bij de totstandkoming van brede collectieve voorzieningen, ook als die het meeste ten goede kwamen aan de onderste maatschappelijke lagen.

In de tweede fase van Jan Pen heeft de meerderheid van de bevolking baat bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. Er viel in deze fase – ruwweg van 1945 tot 1980 – dan ook brede politieke steun voor te mobiliseren. In de derde fase is dit niet langer het geval. Vanaf de bovenste sociale lagen breidt zich geleidelijk de groep uit die vooral moet bijdragen aan de verzorgingsstaat, maar niet langer kan verwachten er zelf substantieel gebruik van te zullen maken.

Anders dan Jan Pen veronderstelde is dit niet alleen het gevolg van de welvaartsstijging, waardoor men minder afhankelijk is van sociale bescherming door de overheid. De bezuinigingen van de jaren tachtig, die primair waren ingegeven door de (vermeende) financiële onhoudbaarheid van de collectieve voorzieningen, hebben hierbij als een katalysator gewerkt. Door die bezuinigingen bood het sociale stelsel minder bescherming aan de middengroepen, terwijl tegelijkertijd de particuliere buffers – in de vorm van een tweede inkomen in het huishouden en de opbouw van vermogen – groeiden. Doordat de middengroepen noodgedwongen steeds meer op die buffers aangewezen raakten, nam hun vertrouwen in de overheid als verzekeraar af