

## **Een broze consensus over de verzorgingsstaat**

Rutger Claassen, in *Filosofie & Praktijk*, 2007.

Bespreking van Paul de Beer, Jelle van der Meer en Pieter Pekelharing (red.). *Gelijk. Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal* (Van Gennep / De Balie, Amsterdam, 2006) en Ewald Engelen, Anton Hemerijck en Willem Trommel (red.). *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (Lemma, Den Haag, 2007).

Recent verschenen twee bundels met een vergelijkbare ambitie: een filosofisch geïnspireerde en beleidsmatig geïnformeerde visie te geven op de toekomst van de hedendaagse verzorgingsstaat, breed opgevat (inbegrepen terreinen van maatschappelijke dienstverlening als onderwijs, zorg, wonen, welzijnswerk etc.). De bundel *Gelijk. Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal* (hierna: *Gelijk*), onder redactie van Paul de Beer, Jelle van der Meer en Pieter Pekelharing, argumenteert voor een vernieuwd gelijkheidsideaal, tegen de nadruk op verschil en individuele verantwoordelijkheid die de auteurs in de hedendaagse politiek en beleid ontwaren. De bundel *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (hierna: *Sociale investering*), onder redactie van Ewald Engelen, Anton Hemerijck en Willem Trommel betoogt dat de verzorgingsstaat haar burgers niet langer (louter) moet beschermen, maar in hen moet investeren. Beide bundels kennen een inleidend en afsluitend hoofdstuk van de redacteuren, waarin de hoofdnoties uiteen worden gezet en verdedigd. Omdat het meeste filosofische vuurwerk in die hoofdstukken te vinden is, zal ik me er in het vervolg grotendeels toe beperken. Waar De Beer c.s. overal nieuwe vormen van ongelijkheid als gevolg van de roep om individuele verantwoordelijkheid en keuzevrijheid zien opdoemen, ontwaren Engelen c.s. overal nog de oude beschermende verzorgingsstaat. Dat roept om een confrontatie. Mijn centrale vraag zal daarbij zijn of beide bundels strijdig zijn in hun uitkomsten of dat zij als compatibel gedacht moeten worden. De rest van de bundels bestaat uit hoofdstukken waarin de relevantie van de kernnoties op allerlei sectorale beleidsterreinen worden nagekomen. Deze hoofdstukken komen hier slechts ter sprake ter illustratie.

### **Gelijk**

*Gelijk* is geïnspireerd door de gedachte dat de terechte kritiek op het streven naar gelijkheid vaak al te gemakkelijk leidt tot een categorische afwijzing van het gelijkheidsideaal als zodanig. Het kind wordt zo met het badwater weggegooid

Daartegenin bepleiten de auteurs dat het gelijkheidsideaal bij de tijd moet worden gebracht en formuleren een nieuw gelijkheidsideaal.

De Beer c.s. constateren twee verschuivingen in het denken over gelijkheid. Ten eerste treedt er een verschuiving op in de invulling van gelijkheid. Waar aanvankelijk het creëren van gelijke materiële kansen (d.w.z. gelijkheid van hulpbronnen) centraal stond, wordt nu vaak gestreefd naar het garanderen van een minimumniveau. Dit ‘bodemdenken’ staat ook centraal in veel van de sectoranalyses. In het onderwijs zijn beleidsinspanningen gericht op het behalen van een startkwalificatie, in de zorg krijgt iedereen recht op een basispakket, in de inkomenssfeer heeft iedereen recht op een minimuminkomen, etc. Boven het minimum geldt nog slechts de garantie van formeel gelijke kansen (d.w.z. gelijke behandeling ‘zonder aanzien des persoons’, p. 21). Diegenen die om wat voor reden dan ook er niet in slagen om daarvan gebruik te maken, hebben geen claim op verdere compensatie of hulp; keuzevrijheid en individuele verantwoordelijkheid zijn het parool. Men moet zelf de talenten en het doorzettingsvermogen hebben om een hoger diploma dan de startkwalificatie te behalen of het budget te verwerven om zich voor aanvullende zorg te verzekeren, etc. De tweede verschuiving houdt hiermee verband. Gelijkheid wordt steeds vaker als een middel gezien ten opzichte van andere doelen, in plaats van als een doel op zichzelf. Niet de intrinsieke waarde van gelijkheid staat meer centraal, maar de bijdrage die gelijkheid kan leveren aan het garanderen van een ‘menswaardig bestaan’, het voorkomen van ‘stigmatiserende statusverschillen’, het opheffen van ‘onaanvaardbare machtsverschillen’, etc. (p. 19).

De auteurs plaatsen drie kritische kanttekeningen bij deze verschuivingen. Zij menen ten eerste dat hierdoor al te gemakkelijk wordt aangenomen dat verschillen in uitkomsten het gevolg zijn van individuele keuzen, en niet van maatschappelijke oorzaken. Als voorbeelden noemen ze de concentratie van obesitas, onderwijsachterstanden, veiligheidsrisico’s e.d. bij bepaalde groepen. Ook stellen ze dat te grote ongelijkheden in uitkomsten stigmatisering en marginalisering van diegenen die aan de onderkant terecht komen in de hand werken. Ten slotte menen ze dat de bewijslast bij hen ligt die dergelijke verschillen boven het minimum willen rechtvaardigen. De voorstanders van productieve ongelijkheden maken hun Rawlsiaanse claim dat deze verschillen ook aan de minst bedeelden ten goede komen echter vaak niet waar. Zo wijzen de auteurs erop dat de koopkracht van het sociale minimumniveau in Nederland in 2006 volgens hen lager dan in 1979, ondanks de algemeen toegenomen welvaart.

Op grond van deze kritiek formuleren de auteurs hun eigen gelijkheidsideaal. Daarvoor baseren zij zich niet op gelijke kansen (in formele dan wel materiële zin), ook niet op gelijke uitkomsten, maar op wat zij presenteren als een vierde alternatief: ‘gelijkheid van mogelijkheden’ (*capabilities*). Daarvoor zoeken ze nadrukkelijk aansluiting bij de benadering van econoom Amartya Sen, die zich op deze *capabilities*

richt. In deze benadering is het garanderen van een minimum wel noodzakelijk maar niet voldoende: ook verschillen boven het minimum kunnen relevant zijn. Bovendien moet nu ook acht geslagen worden op de persoonlijke vermogens die mensen hebben om met het ter beschikking gestelde minimum ook daadwerkelijk bepaalde uitkomsten te genereren. Mensen moeten deze hulpbronnen kunnen 'omzetten' in uitkomsten, en dat vereist dat waar nodig die hulpbronnen ook diensten omvatten die hen daarbij helpen. Mensen moeten competenties aangeleerd krijgen om iets van het eigen leven te kunnen maken. Overigens zijn de auteurs niet volstrekt helder in hun uitwerking van deze benadering ten aanzien van het garanderen van een minimumniveau. Waar zij eerst stellen dat dit het minimumniveau te boven gaat (p. 185), stellen zij later dat het aanleren van genoemde competenties *zelf* tot het minimumniveau behoort (p. 189).

Hoe dat ook zij, de auteurs erkennen dat Sens benadering vereist dat uitkomsten als gevolg van keuzen die wijzelf maken met behulp van onze vermogens moeten worden gescheiden van uitkomsten die niet gekozen of gewild zijn. Het vraagstuk van verdiende versus onverdiende ongelijkheid komt dus ook in de *capabilities* benadering weer terug (dat maakt dat de discussie minder nieuw is dan de auteurs willen doen geloven: in de spanning tussen materiële en formele kansengelijkheid ging het in wezen om hetzelfde). Hier blijkt dat de auteurs ambigu zijn over het beginsel dat ongelijke uitkomsten die mensen aan zichzelf te wijten hebben geaccepteerd moeten worden. Aanvankelijk sluiten zij vooral aan bij de bekende epistemologische kritiek dat het vaak onmogelijk uit te maken is wat iemand aan zichzelf te wijten heeft (is een ongezonde leefstijl een persoonlijke keuze of wordt die mede gevormd door omgevingsfactoren als sociale klasse?). Dat laat nog ruimte voor het honoreren van verschillen die louter door eigen inspanning tot stand zijn gekomen, mits de informatiekosten om dat vast te stellen niet te hoog zijn. In hun conclusie echter benadrukken ze ook dat het beginsel van verdienste zelf ernstige nuancerings behoeft. Anders resulteert een 'nodeloos harde samenleving' waarin 'onze keuzen ook benepener' worden (p. 191). Hier komt de instrumentele kritiek op ongelijkheid om de hoek kijken en nemen de auteurs een residu aan 'oud' gelijkheidsdenken (d.w.z. gericht op het bestrijden van ongelijke uitkomsten) in hun verhaal op.

De optelsom van deze overwegingen biedt ons een soort schaarbeweging. Van de ene kant bekritisieren De Beer c.s. de nieuwe nadruk op een minimumniveau plus formele gelijkheid omdat zij geen gelijke mogelijkheden voor iedereen biedt. Er is meer nodig om mensen gelijke mogelijkheden te geven dan alleen een minimum. Theoretisch leidt dat tot een systeem waarbij mensen verregaand op weg worden geholpen, maar dan op het laatst het toch zelf moeten en mogen doen; met gelegitimeerde ongelijke uitkomsten als resultaat. Van de andere kant doelt de kritiek op de instrumentele nadelen van ongelijkheid (stigmatisering, machtsverschillen en sociale uitsluiting) op een principiële grens aan die ongelijke uitkomsten, ook als die verdiend zijn. Hier komt

klassieke nivellering om de hoek kijken, die alleen met zeer veel kunst en vliegwerk gepresenteerd kan worden als dienstbaar aan het ideaal van gelijke mogelijkheden.<sup>1</sup>

## **De sociale investeringsstaat**

*Sociale investering* onderzoekt de gedachte dat de verzorgingsstaat de omslag zou moeten maken van bescherming naar investering. De auteurs laten zich daarbij in eerste instantie niet zozeer leiden door een normatief ideaal, als wel door een aantal sociologische ontwikkelingen. De eerste ontwikkeling is die op de arbeidsmarkt, waar de klassieke baan voor het leven wordt verdrongen door nieuwe, flexibele contracten en door meer transities tussen verschillende banen, tussen werken en leren, werken en zorgen, etc. De tweede ontwikkeling is het verdwijnen van het kostwinnersgezin door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, met als gevolg allerlei nieuwe problemen voor de balans tussen werken en gezinsleven. Beide ontwikkelingen zetten de oude verzorgingsstaat, die alleen de klassieke werknemersrisico's beschermt (ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom) onder druk. Nu gaat het om nieuwe risico's: 'vormen van uitsluiting die niet kunnen worden gereduceerd tot werkloosheid, maar die te maken hebben met zwangerschap, preciaire arbeid, scheiding of langdurige afhankelijkheid als gevolg van ziekte of andere aandoeningen.' (p. 311).

De dragende gedachte van Engelen c.s. is dat deze ontwikkelingen een investering vereisen in het weerbaar maken van burgers, teneinde de nieuwe uitdagingen aan te kunnen. De auteurs stellen dat een dergelijke sociale investeringsagenda een alternatief is voor zowel een neoliberaal model waarin de verzorgingsstaat wordt ontmanteld als voor een model waarin slechts efficiëntere uitvoering van bestaande arrangementen voorop staat.<sup>2</sup> Waaruit bestaat zo'n agenda concreet? In het slothoofdstuk noemen Engelen en Hemerijck een aantal maatregelen, waaronder hervorming van het pensioenstelsel (later en flexibeler pensioen), het vergroten van de arbeidsparticipatie onder groepen die nu nog niet aan de kant staan, minder inkomensoverdrachten en meer dienstverlening door de overheid, flexibilisering van arbeidscontracten en massale investeringen in jeugd- en gezinsbeleid. Voor ons doel interessant is dat Engelen en Hemerijck in hun slothoofdstuk een poging doen om de sociale investeringsagenda ook *politiek-filosofisch* te legitimeren. Hun motivatie is daarbij dat alleen met een overtuigend normatief vertoog de verliezers van de nieuwe investeringsagenda bereid zullen zijn ermee in te stemmen (p. 313). Inhoudelijk baseren zij zich op een aantal ontwikkelingen in de politieke rechtvaardigheidstheorie.

---

<sup>1</sup> Dat neemt niet weg dat machtsverschillen en uitsluiting legitieme redenen voor het bestrijden van (extreme) ongelijkheid in uitkomsten kunnen zijn, noch dat deze praktisch aanvullend kunnen zijn ten opzichte van een beleid van gelijke mogelijkheden. Het probleem is veeleer dat de *legitimatatie* van het bestrijden van ongelijke uitkomsten haaks lijkt te staan op de legitimatie van het scheppen van gelijke mogelijkheden.

<sup>2</sup> Op de achtergrond spelen sociologen als Anthony Giddens en Gotha Esping-Andersen, die eveneens naar zo'n derde weg zoeken, een belangrijke inspirerende rol in veel van de bijdragen in deze bundel.

Ten eerste zien zij in het werk van Amartya Sen (!) een bevestiging van hun boodschap. Omdat individuen op verschillende wijze hulpbronnen in levenskansen kunnen transformeren, is een op het individu toegesneden dienstverlening noodzakelijk, financiële compensatie veel minder, waar in oudere theorieën als die van Rawls en Dworkin inkomen nog het belangrijkste *distribuendum* van rechtvaardigheid was. Ten tweede moet er, in het spoor van o.a. Michael Walzer en Jon Elster, volgens de auteurs veel meer waarde aan sfeer-specifieke verdelingscriteria gehecht worden. Rechtvaardigheid berust niet in inkomensgelijkheid, maar in toegankelijkheid van verschillende sferen voor de maatschappelijke participatie van burgers. Vervolgens koppelen de auteurs dit aan de toegang tot betaalde arbeid, omdat die de belangrijkste indicator van individueel welbevinden zou zijn. Ook dat rechtvaardigt volgens hen een verschuiving in de verzorgingsstaat naar ‘activerende, mobiliserende en participatiebevorderende instrumenten’ (p. 318). Een derde ontwikkeling is dat rechtvaardigheid in de tijd moet worden gezien. Ook vanuit een levenslopperspectief gaat het volgens de auteurs om ‘empowerment’, niet om financiële compensatie. Veel individuen en groepen zitten vast in ‘perversiteiten in de regelstructuur van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid’ (p. 319); en aangezien dat onverdiende ongelijkheden oplevert, behoren die perversiteiten te worden aangepakt.

Dat dit niet de hele filosofische boodschap is blijkt in een aparte, en veel kritischer toongezette slotbijdrage van de derde redacteur, Trommel.<sup>3</sup> Hij plaatst vraagtekens bij de onontkoombaarheid waarmee de investeringsagenda wordt gebracht als ‘het beleidsantwoord op de vraagstukken van de postindustriële samenleving’ (p. 268). Bovendien meent hij dat de investeringsagenda een sterke morele dimensie heeft die onderbelicht blijft: ‘Het recht op inkomensbescherming wordt met zoveel institutionele condities omgeven dat soms eerder sprake lijkt van een “gunst”. Het recht op (activerende) dienstverlening daarentegen wordt de burger met zoveel kracht opgedrongen, dat eerder sprake lijkt van een (morele) plicht.’ (p. 276). We zouden kunnen zeggen dat Engelen en Hemerijck hun filosofische inspanningen vooral richten op de legitimatie van een nieuw *middel* ter bescherming tegen nieuwe risico’s: een recht op dienstverlening in plaats van op inkomensbescherming. ‘Investeren is de beste bescherming’, is het paradoxale motto van deze agenda. Trommel meent echter dat hiermee ook een nieuwe *doelstelling* wordt geïntroduceerd. Immers, de nadruk op arbeidsparticipatie als alles overkoepelende plicht gaat slecht samen met alternatieve investeringsagenda’s waarvoor niet gekozen wordt; zoals die waarin de kaarten worden gezet op sociale cohesie in de vorm van ruimte voor onderlinge zorgzaamheid in plaats van arbeidsparticipatie (denk aan discussies over mantelzorg en WMO, of tijd met het

---

<sup>3</sup> De tegenstellingen, in de bundel nog enigszins omfloerst beschreven, kwamen in het volle licht bij de presentatie van de bundel in De Balie op 21 maart 2007, en in twee artikelen op de opiniepagina van de *Volkskrant* van die dag, onder de veelzeggende titels ‘Werk beschermt meer dan inkomen’ (Engelen en Hemerijck) en ‘Je wordt niet weerbaar als je wordt opgejut’ (Trommel).

gezin in plaats van kinderopvang<sup>4</sup>). Dit wringt volgens Trommel temeer omdat die nieuwe agenda alleen kan worden afgedwongen met verregerende staatsbemoeyenis in het privé-leven. De sociale investeringsstaat komt graag bij de mensen thuis.

## **Confrontatie**

Op simpele wijze kunnen we de boodschap van beide bundels presenteren als onderling conflicterend. Volgens deze gedachtegang scheppen de pogingen van De Beer c.s. om gelijke mogelijkheden voor een ieder te garanderen (en daar bovenop ook nog eens sommige verdiende ongelijke uitkomsten te matigen) een economisch klimaat waarin mensen weinig geneigd zullen zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Als vanouds zullen ongelijkheden geacht worden het gevolg te zijn van maatschappelijke structuren, niet van individuele keuzen. Dit ontmoedigt de arbeidsplicht die zo centraal staat in de sociale investeringsagenda, maar ook bijvoorbeeld de plicht zelf op de eigen gezondheid te letten (en zo ieders premie laag te houden). Er is een onvermijdelijke afruil tussen het scheppen van gelijkheid – zelfs al is het ‘slechts’ in individuele mogelijkheden en niet in uitkomsten – en de prikkeling van het individu tot presteren, die volgens Engelen c.s. de enige manier is om nieuwe sociale risico’s in goede banen te leiden. Deze gedachtegang herneemt dus een klassieke tegenstelling; die echter ook wel erg gemakzuchtig is én erg eenzijdig gericht op het vraagstuk van sociale zekerheid en arbeidsmoraal – het vangnet dat een comfortabele hangmat wordt waaruit het moeilijk ontsnappen is. Laten we eens bezien hoever we komen als we enkele andere terreinen betreden.

Beide bundels bevatten een hoofdstuk over gezondheidszorg. In *Gelijk* constateren Martin Buijsen en André den Exter dat zorg gelijk zou moeten worden verstrekt, dat wil zeggen gelijk naar ieders medisch vaststelbare behoefte. Met de introductie van marktwerking wordt deze gelijkheid volgens hen onder druk gezet. Aan de verstrekkingszijde worden nu verzekerden voorgetrokken boven onverzekerden, en werkenden boven niet-werkenden (bedrijvenpoli) terwijl aan de premiezijde gezonden minder betalen dan zieken (no-claim), minder bededen collectiviteitskortingen mislopen en veroordeeld zijn tot de goedkopere natura-verzekeringen. Het zijn volgens de auteurs subtiele, doch duidelijke signalen dat de toegang tot zorg ongelijker wordt. Vergelijken we dit nu met het betoog van Jan-Kees Helderma en Tom van der Grinten in *Sociale Investering*. De meeste van de zojuist genoemde ontwikkelingen constateren zij ook; en zij schrijven deze toe aan de wens de patiënt-burger te prikkelen tot zuiniger gebruik van de zorg. Maar zij constateren ook (in een omkering van het eerder genoemde motto) dat in de zorg bescherming de beste investering is: een ‘adequaat

---

<sup>4</sup> De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat Engelen en Hemerijck in hun slotbijdrage wel een actiepoint over alternatieve participatievormen naast betaalde arbeid hebben opgenomen (p. 324). Dat doet echter toch wat halfslachtig aan, te midden van alle andere op maximale arbeidsparticipatie gerichte maatregelen.

dekkende ziektekostenverzekering' is juist 'een belangrijke voorwaarde voor de sociale investeringsstaat' (p. 218). Maar zo, kunnen we toevoegen, dat is nooit anders geweest. Tekenen van een nieuwe investeringsagenda vinden de auteurs eerder buiten de klassieke verzekeringsmarkt voor curatieve zorg; in de nieuwe, aan de zorg toegevoegde private markt 'voor arbeidsgerelateerde zorg, verzuimbegeleiding en reïntegratie' (p. 214), alsmede in de nieuwe rol van gemeenten in het leveren van langdurige zorg zodanig dat burgers kunnen participeren in de samenleving (door de overheveling van AWBZ naar WMO). Wat men ook verder van die ontwikkelingen denkt, ze lijken eerder het ideaal van 'gelijke mogelijkheden' te willen bevorderen dan het te willen bestrijden.

Beide bundels bevatten eveneens een hoofdstuk over onderwijs. In *Sociale Investering* constateren Wiege Bakker en Ewald Engelen dat het onderwijs hopeloos tekort schiet in het investeren in leerlingen en studenten. Zij richten hun pijlen op het gebrek aan pedagogische kwaliteit van de kinderopvang; op de funeste effecten voor de zwakkere groepen van individuele leermethoden (Montessori) in het basisonderwijs en de 'overmatige theoretisering' van het VMBO; en op het algemene gebrek aan postinitieel onderwijs voor hen die de arbeidsmarkt al hebben betreden. In haar bijdrage in *Gelijk* constateert Sietske Waslander dat het streven naar gelijkheid op steeds jongere leeftijd wordt losgelaten ten gunste van een meritocratisch ideaal, waarin talent en eigen verdienste aan elkaar worden gelijkgesteld. Het wegwerken van relatieve achterstanden houdt daarmee steeds eerder in de levensloop op; slechts het bereiken van een vastgesteld minimumniveau is nog van belang. Ook hier is het niet zonder meer duidelijk dat beide agenda's elkaar uitsluiten. Sociale investeringen in kinderopvang en basisonderwijs komen ten slotte iedereen ten goede en kunnen heel wel ertoe dienen achterstanden te bestrijden. Ook een meer gedifferentieerde aanpak in het voortgezet onderwijs, waarbij beroepsonderwijs weer echt praktijkonderwijs wordt, is niet zomaar in tegenspraak met het garanderen van gelijkheid. Dat is alleen anders als we het stringentere criterium van gelijke uitkomsten hanteren (Waslander lijkt dat te bepleiten voor de jongste leeftijdsgroepen). Maar dat criterium is in het onderwijs hoogst problematisch: het verschil in talent tussen kinderen valt immers principieel niet te compenseren (*iedereen* naar de universiteit?).

Een veel uitgebreidere analyse en een veel explicietere confrontatie zou nodig zijn om meer helderheid te krijgen. Voorlopig lijkt er echter veel te zeggen voor de conclusie dat een nieuw gelijkheidsideaal dat zich op 'gelijke mogelijkheden' richt, heel goed te verenigen valt met een sociale investeringsagenda. Het is dan ook veelzeggend dat beide bundels een zo prominent beroep doen op het gedachtegoed van Amartya Sen.<sup>5</sup> Voor zover ik het zie, staan slechts twee obstakels zo'n verzoening nog in de weg.

---

<sup>5</sup> In *Gelijk* betoogt Ruud Muffels in een bijdrage over het terrein van 'inkomen en arbeid' zelfs dat Sen's benadering bij uitstek een sociale investeringsstaat vergt, die 'empowerment' van burgers als eerste opgave neemt. Het hoofdstuk zou zo in *Sociale Investering* hebben kunnen staan...

De Beer c.s. zouden afstand moeten nemen van het residu aan ‘oud gelijkheidsdenken’ dat voorschrijft dat (extreme) ongelijkheden in uitkomsten ook gecompenseerd moeten worden; want dat dreigt de nieuwe oriëntatie op individuele verantwoordelijkheid weer grotendeels teniet te doen. Engelen c.s. daarentegen zouden het idee dat maatschappelijke participatie ook buiten arbeid kan plaatsvinden serieus moeten nemen; anders gunnen zij elk individu in feite maar de verwezenlijking van één optie uit de *capability set*. Of de respectievelijke redacteuren van *Gelijk* en *Sociale Investerings* daartoe bereid zijn is nog maar de vraag: het zou wel eens zo kunnen zijn dat juist uit deze standpunten de andersgerichte politieke oriëntatie blijkt die de broze consensus over het ‘gelijk investeren in individuele vermogens’ kan verstoren.