

Nederland ontwikkelland

Investeren in ontwikkeling is sociaal beleid van de toekomst

Bouw een burgerpolis

Na het onverwachte einde van het tweede kabinet Balkenende zal de verkiezingscampagne de komende maanden in alle hevigheid losbarsten. De actuele discussies over de AOW, de pensioengerechtigde leeftijd, de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt maken duidelijk dat sociaal-economische thema's daarin een belangrijke rol zullen spelen. Opmerkelijk is dat in verschillende voorstellen en discussies met enige regelmaat de term 'investering' opduikt. Het innovatieplatform, onder voorzitterschap van premier Balkenende, publiceerde een 'Kennisinvesteringsagenda' met een pleidooi voor meer publieke investeringen in kennis, scholing en innovatie. De PvdA betitelt in een recent voorstel gesubsidieerde banen als 'investeringsbanen'. Het gebruik van die term duidt op een verandering van toon. De boodschap is niet meer simpelweg dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen leven, maar ook dat de samenleving haar verantwoordelijkheid moet nemen door investeringen te doen die burgers daarbij helpen. Al deze voorstellen en discussies gaan in essentie over de vraag hoe we de omslag moeten maken van de verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij. Dat dat moet gebeuren is nauwelijks nog een punt van discussie. Hoe dat moet des te meer. Een samenhangende visie had in het voorjaar kunnen komen van de SER. Die kreeg vorig jaar een open uitnodiging van het kabinet om zijn perspectief te schetsen op de toekomst van de verzorgingsstaat. Maar het SER-advies heeft ernstige vertraging opgelopen door onenigheid over de toekomst van het ontslagrecht. Dat is niet alleen jammer, het maakt ook duidelijk dat de opgave niet eenvoudig is. Dat laat zich illustreren aan het dispuut over het ontslagrecht. Het grootste obstakel in de discussie is de hoogte van de ontslagvergoeding. Deze benadering past in het traditionele verzorgingsstaatsdenken: verminderde inzetbaarheid leidt tot afscheid, waarna de vraag is hoe stevig de handdruk moet zijn waarmee dat afscheid wordt bezegeld. Met andere woorden: als het probleem wordt gedefinieerd in termen van kosten, is de hamvraag wie die kosten moet dragen. In het participatiedenken is niet de handdruk het grootste probleem, maar de aanleiding daartoe: de verminderde inzetbaarheid. Het op peil houden van die inzetbaarheid vergt tijdige investeringen van werknemer, werkgever en samenleving. Anders gezegd, de discussie over het ontslagrecht zou gevoerd moeten worden in het licht van de participatie en tijdige investeringen in een

duurzame positie op de arbeidsmarkt. Daarmee raakt deze discussie ook aan het debat over de AOW: doorwerken tot aan het pensioen lukt alleen als er een gezamenlijke investeringsinspanning wordt gedaan om dat mogelijk te maken. Met nieuwe verkiezingen voor de deur is de uitdaging oude dilemma's vanuit nieuwe perspectieven te benaderen extra urgent. Lukt dat nu niet, dan is er werkelijk sprake van een gemiste kans. De omslag van denken in termen van kosten naar denken in termen van investeringen is de kern van de omslag van verzorgingstaat naar participatiesamenleving. Anderhalf jaar geleden hielden wij in deze krant een pleidooi voor een radicale vernieuwing van het stelsel van sociale zekerheid als investeringsproject in het kader van de doorgaande sociale en economische ontwikkeling.

Door de inkomensbescherming van het traditionele stelsel te verbinden met onderwijs en zorg en individuele burgers met een eigen investeringsbudget de verantwoordelijkheid en het stuur in handen te geven, komt sociale zekerheid in dienst te staan van het ondersteunen en bevorderen van duurzame (arbeids)participatie. Ontplooiing is daarin het sleutelbegrip. Nederland moet een ontwikkelland worden dat om economische en sociale redenen de ontwikkeling en benutting van competenties en talenten van de hele beroepsbevolking centraal stelt. Doel is mensen te stimuleren zich te blijven ontwikkelen zodat ze kunnen wisselen van baan of beroep, schakelen tussen werknemerschap en zelfstandigheid en tussen werken en zorgen. Periodes van werkloosheid of tijdelijke arbeidsongeschiktheid worden momenten van heroriëntatie waarin men zich kwalificeert voor (ander) werk, terwijl er tegelijk een inkomensvoorziening is die ervoor zorgt dat niemand tot armoede vervalt en die een stevige bescherming biedt voor hen die blijvend niet (meer) kunnen werken. Het begrip sociale zekerheid krijgt daarmee een nieuwe inhoud: de traditionele beschermingsfunctie wordt verbonden met de nieuwe investeringsfunctie.

Daarvoor is een radicale verschuiving van perspectief nodig. De levensloop van mensen wordt niet langer bepaald door voorschrift en uniformiteit, maar door keuze en diversiteit. Werk heeft daarin een centrale plaats gekregen omdat het blijvend onderdeel is geworden van ieders leven. Tegelijk wordt die centrale plaats gerelativeerd doordat zorgen en leren ook doorlopend hun plaats opeisen. Dat betekent dat mensen in verschillende fases van hun leven en onder verschillende omstandigheden de balans moeten zoeken tussen werken, leren, zorgen en ontspannen. Dat kan alleen als mensen zelf verantwoordelijkheid nemen en het stuur in handen krijgen. Centraal geformuleerde rechten die iedereen hetzelfde bieden in (niet meer) gelijke omstandigheden moeten plaats maken voor rechten die individuele burgers helpen zichzelf staande te houden, ook wanneer zich problemen voordoen. Zo kan de veel beleden eigen verantwoordelijkheid van de burger werkelijk gestalte krijgen zonder te vervallen in een 'ieder-voor-zich-samenleving'.

Daar hoort een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en overheid bij. De overheid garandeert een basisinkomensbescherming. Dat kan op twee manieren. Of de huidige regelingen maken plaats voor een basisverzekering aangevuld met regelingen per bedrijf of bedrijfstak, of ze worden geheel aan werkgevers en werknemers overgelaten, maar wel gebonden aan wettelijke minimumeisen. Daarnaast scheidt de overheid een basisinvesteringsvoorziening in de vorm van een gegarandeerde financiële uitkering waarmee burgers zelf hun levensloop vorm geven. Daarin worden elementen van scholing (leerrechten) en zorg (bijvoorbeeld ouderschapsverlof) opgenomen.

Voorzieningen boven het basisniveau zijn een zaak van burgers zelf. Die krijgen vorm op verschillende manieren. Via collectieve afspraken in CAO-verband, waarbij de CAO zich moet ontwikkelen tot een instrument van werknemers. - Een voorbeeld is de regeling bij ABNAMro waar met ingang van volgend jaar elke werknemer maandelijks een bruto bedrag krijgt om daarmee regelingen te kopen -. Vakbonden zullen zich op nieuwe terreinen begeven en daarnaast zullen nieuwe collectiviteiten ontstaan van of gericht op beroepsgroepen, freelancers en ZZP'ers. De overheid bemoeit zich daar alleen mee door fiscaal of via toeslagen – voor elke euro besteed aan scholing doet de overheid er één bij - het gebruik van het saldo voor bepaalde doelen stimuleren. In feite worden investeringen van burgers daarmee op dezelfde manier benaderd als bedrijfsinvesteringen.

Wie het desondanks niet redt zelfstandig in zijn onderhoud te voorzien of een (r)entree op de arbeidsmarkt te maken, krijgt een participatie-aanbod. Ook daarin staat ontwikkeling centraal. De traditionele gesubsidieerde banen moeten in die richting worden omgevormd. Jongeren die de aansluiting met de arbeidsmarkt niet of onvoldoende kunnen maken, krijgen een tijdelijke zoekbaan of entree-baan in combinatie met scholing. Deze leerwerkbanen krijgen niet alleen in de publieke maar ook in de private sector gestalte. Een programma van sociale activering moet voorkomen dat mensen die de aansluiting met de arbeidsmarkt echt niet meer vinden in een sociaal isolement raken.

Langs deze lijnen worden de contouren zichtbaar van een nieuw sociaal contract tussen samenleving en burgers, waarin participatie in brede zin centraal staat en waarin de wederzijdse verantwoordelijkheden van overheid en burgers helder zijn. De overheid doet een belangrijke stap vooruit. Door een brede basisvoorziening voor alle burgers te creëren geeft zij sociale zekerheid de vorm van een investeringsproject, waarbij de samenleving levenslang in ieder individu investeert en het individu in zichzelf en in de samenleving. De voorwaarden ervan kunnen worden vertaald in een modern sociaal contract, een burgerpolis, waarin een basispakket van inkomens-, zorg- en leerrechten wordt geformuleerd. In heldere taal, waar

burgers naar kunnen verwijzen en waaraan de overheid zich gebonden acht. De term burgerpolis is betekenisvol. Levensloop- en investeringsbeslissingen vragen van burgers een actieve, ondernemende houding en anticiperend gedrag. Dat vraagt om een transparant stelsel, waarin burgers inzicht hebben in hun positie en de consequenties van hun beslissingen kunnen overzien. Het vraagt voor alles om een voorspelbare en betrouwbare overheid, waarin burgers vertrouwen hebben. Noodzakelijke aanpassing van arrangementen moeten worden voorzien van ruime overgangstermijnen, aangegane verplichtingen dienen te worden gerespecteerd. Met andere woorden, naast wederzijdse rechten en plichten gaat het ook om regels van goed gedrag. De doorontwikkeling van de sociale zekerheid naar een investeringsinstrument biedt zo tegelijk een kans om het vertrouwen in de politiek te herstellen. Aan politieke partijen is de komende maanden de uitdaging zich uit te spreken over Nederland als ontwikkelland.

Piet Leenders, Ivo Kuijpers, Kick vd Pol (Interpolis), Hans Spigt (VNG, wethouder Dordrecht), Tof Thissen (Divosa), Martin vd Krogt (adviseur op het terrein van werk en inkomen), Ronald de Leij (AWVN), Ton Heerts (FNV), Henk vd Kolk (FNV Bondgenoten), Felix Rottenberg (de Balie) en Flip Buurmeijer (oud-lisv), Erry Stoové (SVB); Herman Wijffels (oud-voorzitter SER).