



Foto: Herman Wouters

Van participatiemaatschappij naar ontplooiingsmaatschappij

Door Xander Prijs

Onze verzorgingsstaat staat voor grote uitdagingen, zoals toenemende vergrijzing, migratie en digitalisering. Hiervoor zijn sociaal-liberale oplossingen mogelijk én nodig. Maar eerst moeten we onze operationele bril afzetten en bedenken wat we van onze verzorgingsstaat verwachten. Redenerend vanuit het individu, positieve vrijheid en kansengelijkheid is het antwoord: een verschuiving naar een ontplooiingsmaatschappij.

In zijn bijdrage *Vrijheid en solidariteit* aan de tweede *Idee* van 2013 schreef toenmalig Tweede Kamerlid en huidig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees dat we 'grondig [moeten] nadenken over nieuwe balansen tussen solidariteit en vrijheid, tijdig hervormen en een heldere keuze maken wat onze verzorgingsstaat van de toekomst wel en niet moet doen'.

Aan zijn oproep is de afgelopen jaren te weinig opvolging gegeven. Zeker, we hebben niet stilgezeten. Met behulp van D66 zijn hervormingen doorgevoerd en ook in het verkiezingsprogramma voor de komende vier jaar staan nieuwe maatregelen – zoals het invoeren van een rijke schooldag en een verzilverbare heffingskorting. Toch ontbreekt een alomvattende, vernieuwende visie op de verzorgingsstaat vooralsnog. Terwijl er sinds de oproep van Koolmees een zich razendsnel ontwikkelend debat over de verzorgingsstaat heeft plaatsgevonden, waarbij verwachtingen van – en eisen aan – de verzorgingsstaat voortdurend in beweging waren.

Het debat over de verzorgingsstaat is urgent, want we staan voor grote uitdagingen. Denk aan de toenemende vergrijzing, migratie en digitalisering. Tevens gaat er momenteel veel mis in de verzorgingsstaat. Zo constateerde Marthe Hesselmans in het essay *Kansengelijkheid is toe aan herkansing* (2019) dat de verzorgingsstaat slecht functioneert voor de mensen die haar het hardst nodig hebben. Het belang van haar observatie werd nog eens pijnlijk onderstreept door de recente toeslagenaffaire. Kortom, hoog tijd om een nieuwe visie op de verzorgingsstaat te ontwikkelen. In dit artikel verzorg ik hiervoor de aftrap en bepleit ik een verschuiving van de participatiemaatschappij naar een ontplooiingsmaatschappij.

Dat de verzorgingsstaat slecht functioneert voor de mensen die haar het hardst nodig hebben werd nog eens pijnlijk onderstreept door de recente toeslagenaffaire

Nederland zette al in de 19e eeuw de eerste stappen van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat

Ontstaansgeschiedenis van de verzorgingsstaat

Generaties basisschoolkinderen leerden over de Nederlandse verzorgingsstaat aan de hand van 'Vadertje Drees'. Een logische keuze, want onder leiding van minister-president Drees werden de Algemene Bijstandswet (1956) en de Algemene Ouderdomswet (1957) ingevoerd. Toch zette Nederland al in de 19e eeuw de eerste stappen van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat. Een belangrijk moment in deze ontwikkeling was het aannemen van het beroemde 'Kinderwetje' van Samuel van Houten (1874) dat kinderenarbeid verbood voor kinderen jonger dan twaalf jaar in fabrieken en werkplekken. Van Houten had met zijn initiatiefwet ingezet op een algemeen verbod op kinderenarbeid, maar de Tweede Kamer ging hier niet in mee. Rond de eeuwwisseling bewoog de overheid zich steeds uitdrukkelijker richting het sociale domein met het aannemen van de Leerplichtwet (1900), de Ongevallenwet (1901) en de Woningwet (1901). Tijdens het interbellum volgden de Arbeidswet (1919) en de Ziektewet (1930). Toch was er toen nog geen sprake van het zorgen voor burgers 'van de wieg tot het graf'.

Na de Tweede Wereldoorlog raakte de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in een stroomversnelling. Nederlandse beleidsmakers waren geïnspireerd door het rapport *Social Insurance and Allied Services* (1942) van de Engelse econoom en politicus William Beveridge, die het fundament voor de Engelse naoorlogse verzorgingsstaat legde. Ondanks de inspiratie die Nederlandse beleidsmakers aan de ideeën van Beveridge ontleenden, bestaat er in Nederland geen *grand design* of ideologische blauwdruk voor de verzorgingsstaat. Het stelsel van voorzieningen en verzekeringen dat we nu kennen, is het cumulatieve resultaat van op zichzelf staande beslissingen, gemaakt door mensen met verschillende ideologieën, normen en waarden. De hedendaagse verzorgingsstaat is dan ook vooral een product van zijn tijd: in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog kende Nederland ongekende economische groei, waar iedereen – zo was de maatschappelijke consensus – van moest profiteren.

Liever versoberen dan herzien

De overheid nam de taak om 'van wieg tot graf' voor al haar inwoners te zorgen serieus. Vanaf begin jaren zestig van de vorige eeuw werden uitkeringen en sociale voorzieningen steeds genereuzer. Lange tijd ging dit goed. De economie groeide, de werkloosheid was laag en de bevolking relatief jong. Maar halverwege de jaren zeventig brak de internationale oliecrisis uit en bleek een genereus sociaal vangnet duur als het aantal werklozen plotseling fors toeneemt. In het maatschappelijk debat werden voor het eerst serieuze vraagtekens gezet bij de houdbaarheid van de verzorgingsstaat.

In eerste instantie werkte het kabinet-Lubbers in de jaren tachtig aan een grootschalige stelselherziening – als antwoord op de vraagtekens die academici bij de toekomstbestendigheid van de verzorgingsstaat plaatsden. Maar toen de economie weer aantrok, lieten de politieke ambtsdragers de plannen voor ingrijpende veranderingen varen. Het aantal werk-

lozen daalde, en daarmee ook de kosten voor de Staat. Plotseling ontbrak de politieke urgentie om tot verregaande, impopulaire stelselwijzigingen te komen. In plaats van het stelsel te herzien, besloot het kabinet de sociale voorzieningen te versoberen.

Deze versoberingsagenda is vanaf de jaren tachtig de norm geweest. De consensus in politiek Den Haag was dat de hoge kosten van de verzorgingsstaat het probleem waren, niet de inrichting van de verzorgingsstaat zelf. De invoering van de Participatiewet – die in 2015 de Wet Sociale Werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), en de Wet Werk en Bijstand verving – kan ook in dit licht worden bezien. Tegelijk met de Participatiewet werden de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015) en de Jeugdwet (2015) ingevoerd. Met de invoering van deze wetten werden klassieke zorgfuncties van de verzorgingsstaat, zoals jeugdzorg en de zorg voor langdurig zieken, gedecentraliseerd naar de gemeenten. De gedachte hierachter was simpel: de gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, daardoor weet de gemeente beter wat de burger nodig heeft, is er meer maatwerk mogelijk en is de zorg op gemeentelijk niveau goedkoper te organiseren. Bijkomend voordeel: een deel van de hoge kosten van de verzorgingsstaat staan niet meer op de begroting van de Rijksoverheid.

Functies van de verzorgingsstaat

In de politieke en maatschappelijke discussie over de verzorgingsstaat worden regelingen in de zorg, het onderwijs en sociale zekerheid vaak gezien als een operationeel probleem. Een operationele vraag is bijvoorbeeld hoe we verzekeringen en voorzieningen kunnen financieren of hoe we fraude en oneigenlijk gebruik van de sociale bijstand kunnen voorkomen. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al in 2006 terecht constateerde gaat een dergelijke aanpak voorbij aan de vraag wat we eigenlijk van een verzorgingsstaat verwachten.

In 2006 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) het rapport *Reinventing the Welfare State*, waarin zij een aantal functies van de verzorgingsstaat belichten. Het CPB onderscheidt er drie, namelijk: herverdelen tussen individuen, herverdelen over de eigen levenscyclus en het afdekken van risico's. De WRR, op haar beurt, onderscheidt historisch gezien vier functies van de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (WRR, 2006).

Verzorgen en verzekeren

De verzorgingsfunctie van de verzorgingsstaat, of verzorgingsmaatschappij, houdt in dat er hulp geboden wordt aan mensen die – al dan niet tijdelijk – niet voor zichzelf kunnen zorgen. Hierbij kan gedacht worden aan gezondheidszorg, maar ook aan de sociale bijstand. In feite gaat het bij 'verzorgen' om eenzijdige solidariteit. De Staat zorgt voor jou, jij niet voor de Staat. Hier zit strikt genomen geen wederkerigheid in. Sociale voorzieningen als de bijstand worden uit de algemene middelen – dus met belastinggeld – gefinancierd. Er zit dus ook een herverdelingsaspect in. De mensen met hoge inkomens, die doorgaans meer belasting

De consensus in politiek Den Haag was dat de hoge kosten van de verzorgingsstaat het probleem waren, niet de inrichting van de verzorgingsstaat zelf

afdragen, betalen voor de mensen met lage inkomens, die doorgaans vaker gebruik maken van sociale voorzieningen.

In de verzekeringsfunctie van de verzorgingsstaat, daarentegen, zit wél een wederkerigheid. Verzekeren gaat over het afdekken van risico's, bijvoorbeeld een collectieve verzekering tegen armoede door het wegvallen van werk of het vermogen om te werken. Deze verzekering is collectief omdat het voor een individu zelden mogelijk is om zelf de kosten van, bijvoorbeeld, arbeidsongeschiktheid te dragen. De verzekeringsfunctie gaat dan ook uit van tweezijdige solidariteit. Iedere werkende draagt bij aan de gezamenlijke pot waaruit de inkomensondersteuning voor de enkelen met pech wordt gefinancierd. In tegenstelling tot sociale voorzieningen worden sociale verzekeringen dus niet vanuit de algemene middelen – door de belastingbetaler – betaald. Ook herverdelen over de eigen levenscyclus is een aspect van de verzekeringsfunctie, zoals beschreven door het CPB. Denk bijvoorbeeld aan het opbouwen van aanvullend pensioen. De werknemer 'verzekert' zich tegen inkomensderving op zijn of haar oude dag.

Verheffen en verbinden

De verheffingsfunctie van de verzorgingsstaat omschrijft de WRR (2006) als 'het streven om mensen de mogelijkheden te bieden om op zinvolle en verantwoorde wijze invulling aan hun leven te geven en hun talenten te kunnen ontplooien'. Het beste middel dat we hebben voor verheffing is, uiteraard, onderwijs. Door mensen in staat te stellen hun talenten te ontplooien en zelf richting aan hun leven te geven, heeft de verzorgingsstaat – via het onderwijs – in de periode na de Tweede Wereldoorlog geleid tot ongekeerde sociale mobiliteit. Mensen uit de arbeidersklasse kregen toegang tot universiteiten en het beroep van hun ouders was niet langer bepalend voor hun carrière.

Tot slot heeft de verzorgingsstaat ook een verbindingsfunctie tussen verschillende individuen en groepen. Dit is onder meer belangrijk omdat de verzorgingsstaat niet kan voortbestaan zonder onderlinge solidariteit. Zonder bereidheid bij mensen met een hoog inkomen om mensen met een laag inkomen te ondersteunen, bij mensen met een laag risico op arbeidsongeschiktheid om gedeeltelijk het risico van mensen met een hoog risico op arbeidsongeschiktheid af te dekken, of bij jongeren om voor ouderen te zorgen, stort het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen als een kaartenhuis in elkaar. Meer onderlinge verbondenheid kan – volgens de WRR – leiden tot grotere maatschappelijke stabiliteit, betrokkenheid en economische vooruitgang.

Door mensen in staat te stellen hun talenten te ontplooien en zelf richting aan hun leven te geven, heeft de verzorgingsstaat – via het onderwijs – in de periode na de Tweede Wereldoorlog geleid tot ongekeerde sociale mobiliteit



Foto: Herman Wouters

Nieuwe uitgangspunten voor de verzorgingsstaat

Het is belangrijk de operationele bril af te zetten en te kijken wat sociaal-liberalen in de toekomst van de verzorgingsstaat verwachten. De verzorgingsstaat staat namelijk voor grote uitdagingen. Door vergrijzing is de betaalbaarheid van de gezondheidszorg en sociale zekerheid in het geding. Door globalisering en migratie kan het maatschappelijk draagvlak voor onderlinge, anonieme solidariteit eroderen. Door flexibilisering op de arbeidsmarkt is niet iedere werkende meer verzekerd van sociale zekerheid. En door digitalisering en automatisering gaan in de nabije toekomst banen verdwijnen. Hier komen gelukkig ook weer nieuwe banen voor in de plaats, maar deze banen zullen lang niet altijd op hetzelfde niveau of in dezelfde sector zijn.

Voor deze uitdagingen zijn sociaal-liberale oplossingen mogelijk én nodig. In het verleden is er, ook binnen D66, meerdere malen gesproken over de wens om de verzorgingsstaat om te vormen tot een ontplooingsmaatschappij. Voor de ontplooingsmaatschappij zijn drie uitgangspunten van belang: het individu, positieve vrijheid en kansengelijkheid.

Het individu, positieve vrijheid en kansengelijkheid

Het eerste belangrijke uitgangspunt is het individu. Vanuit liberaal oogpunt wordt het individu gezien als het elementaire deeltje van waaruit de samenleving is opgebouwd. Het is dan ook niet verrassend dat, vanuit sociaal-liberale optiek, de verzorgingsstaat het individu zoveel mogelijk

Het is belangrijk de operationele bril af te zetten en te kijken wat sociaal-liberalen in de toekomst van de verzorgingsstaat verwachten

Factoren die kansengelijkheid beïnvloeden zijn onder andere het onderwijs, vermogensongelijkheid, cultuur, de inrichting van het belastingstelsel en het algehele Nederlandse institutionele landschap

centraal moet stellen. Hier zit een duidelijk breekpunt met de sociaal-democratische aspecten van de verzorgingsstaat zoals we deze nu kennen. Waar de sociaaldemocratie zich richt op het verheffen van de groep, gaat het sociaal-liberalisme uit van het verheffen van het individu.

Het tweede uitgangspunt dat van belang is voor het ontwerpen van een sociaal-liberale verzorgingsstaat is positieve vrijheid. De term positieve vrijheid werd geïntroduceerd in het essay *Two Concepts of Liberty* (1958) van Isaiah Berlin, als filosofische tegenpool van het begrip negatieve vrijheid. Negatieve vrijheid is de vrijheid van dwang. Een ander mag jou niet zijn wil opleggen of je fysiek, mentaal of anderszins schade berokkenen. Waar een negatief vrijheidsbegrip ervan uitgaat dat de vrijheid van de één eindigt waar de vrijheid van een ander begint, gaat positieve vrijheid een stap verder. Het kan het beste worden begrepen als de 'vrijheid om'. Mensen moeten actief in staat gesteld worden om vrij te zijn. Voor de verzorgingsstaat betekent dit dat de Staat haar burgers de mogelijkheid moet geven om zich te ontplooien.

Het derde belangrijke uitgangspunt is kansengelijkheid. Kansengelijkheid is gestoeld op het principe van gelijkwaardigheid. Omdat ieder mens gelijkwaardig is, is het onverteerbaar dat de één meer kansen in het leven krijgt dan de ander op basis van arbitraire factoren als afkomst, woonplaats of het opleidingsniveau van ouders. Voor een deel gaat dit om het streven naar de verheffing – of de emancipatie – van het individu. Factoren die kansengelijkheid beïnvloeden zijn onder andere het onderwijs, vermogensongelijkheid, cultuur, de inrichting van het belastingstelsel en het algehele Nederlandse institutionele landschap. Gelijkheid van kansen moet overigens niet worden verward met gelijkheid van uitkomsten.

Het is belangrijk om op te merken dat een ontplooingsmaatschappij en een verzorgings- of participatiemaatschappij – waarin de overheid burgers 'activeert' – wellicht op elkaar lijken, maar dat er een wezenlijk verschil is. Dit verschil kan het beste worden geïllustreerd met een voorbeeld. De sollicitatieplicht in de bijstand dient ertoe mensen in de bijstand snel weer aan een baan te helpen. Deze maatregel moet de burger 'activeren'; er moet een aantal sollicitatiebrieven per maand worden geschreven om voor de sociale bijstand in aanmerking te blijven komen. Toch helpt de sollicitatieplicht de bijstandsgerechtigde op geen enkele manier om zich te ontplooien.

Beleidsrichtingen voor de ontplooingsmaatschappij

De wens om het individu – en niet de groepen waar individuen de ene keer wel en de andere keer niet toe behoren – te willen verheffen, positieve vrijheid te optimaliseren en zoveel mogelijk kansengelijkheid te bewerkstelligen, heeft belangrijke implicaties voor beleidskeuzes en de verzorgingsstaat. Denk bijvoorbeeld aan ontschotting. Een individu dat met schulden kampt als gevolg van werkloosheid en een gokverslaving wordt door verschillende instanties 'geholpen'. In plaats van deze persoon vanuit verslavingszorg te behandelen als verslaafde, vanuit de ge-

meente als werkloze, en vanuit de schuldhulpverlening als wanbetaler, is het beter dit individu integraal – als individu – door één maatschappelijk werker van de gemeente te laten benaderen en behandelen.

Een andere manier waarop de overheid de burger in staat zou kunnen stellen zichzelf te ontplooien – en tegelijkertijd kansengelijkheid te bevorderen – is door volledig in te zetten op onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld via het vergemakkelijken van het stapelen van opleidingen en een leven lang leren. Barrières in het onderwijs kunnen worden weggenomen door een doorstroomrecht zonder voorwaarden in te voeren. Dit doorstroomrecht stelt iedere scholier die de ambitie heeft om bijvoorbeeld de overstap van het vmbo naar de havo te maken daartoe in staat, zonder ze door allerlei hoepels te laten springen. Dit is ook één van de voorstellen in het rapport *Fundament op orde: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen* (2020), een ambtelijk onderzoek in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen die inzicht moeten geven in mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Nederland op de lange termijn.

Tot slot moet de verzorgingsstaat zorgen dat de kansen van kansarmen stijgen, zodat ze op hetzelfde niveau komen als de kansen van kansrijken. Naast investeren in de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, is het hiervoor van belang te herverdelen van de rijken naar de (kans)armen. Om een begin te kunnen maken met het egaliseren van kansen, is het van belang beleid te maken dat de exorbitante vermogensongelijkheid in Nederland bestrijdt, bijvoorbeeld via het verhogen van de erf- en schenkbelasting. Vermogensongelijkheid is namelijk onlosmakelijk verbonden met kansengelijkheid. Iemand die met een zilveren lepel in de mond geboren wordt staat al in de wieg met één-nul voor, maar belangrijker: de rest van zijn of haar geboortecohort staat met één-nul achter.

Toekomstbestendige verzorgingsstaat

Het wordt tijd de verzorgingsstaat opnieuw uit te vinden. Wie een stap terugneemt en de verzorgingsstaat met een sociaal-liberale blik bestudeert, ontkomt niet aan de conclusie dat er elementen in zitten die anders moeten. Het is van belang om de verzorgingsstaat niet alleen als operationeel vraagstuk te behandelen, maar ook te kijken naar de functies die de verzorgingsstaat vervult. Zoals Koolmees in 2013 al terecht opmerkte, moeten we een heldere keuze maken over wat de verzorgingsstaat van de toekomst wel en niet moet doen. Redenerend vanuit het individu, positieve vrijheid en kansengelijkheid zetten we de stap van een participatiemaatschappij naar een ontplooingsmaatschappij. Alleen zo komen we tot een toekomstbestendige verzorgingsstaat die werkt voor iedereen, inclusief diegene die haar het hardst nodig hebben. ●

Om een begin te kunnen maken met het egaliseren van kansen, is het van belang beleid te maken dat de exorbitante vermogensongelijkheid in Nederland bestrijdt



Xander Prijs is wetenschappelijk medewerker van de Mr. Hans van Mierlo-stichting.