

Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
<http://hdl.handle.net/11245/2.112812>

File ID uvapub:112812
Filename de_beer_-_moderne_bestaaanszekerheid.pdf
Version final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type article
Title Moderne bestaaanszekerheid
Author(s) P. de Beer
Faculty FdR: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS)
Year 2011

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:

<http://hdl.handle.net/11245/1.363574>

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

Moderne bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid als een kerndoel van de sociaal-democratie staat nog altijd als een huis. Maar de middelen om het te bereiken moeten worden aangepast. Volgens Paul de Beer is het tijd voor een sociale basisverzekering, intelligente activering en een behoorlijk bestaansminimum.

PAUL DE BEER

Jan heeft werk dat hem weinig zekerheden biedt. Hij maakt vaak lange dagen en is niet zelden ook in het weekend in touw. Maar dat levert hem nog geen zekerheid over zijn beloning. Ook over de continuering van zijn werk verkeert hij constant in onzekerheid: dat kan iedere week afgelopen zijn. Inkomensbescherming in de vorm van een wettelijk minimumloon of een uitkering in geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid is er voor hem niet. Evenmin valt hij onder een pensioenregeling.

Wie is Jan? Is hij een Poolse arbeidsmigrant die iedere dag staat te wachten om door een busje te worden opgepikt om illegaal in de kassen te gaan werken? Vertegenwoordigt Jan de nieuwe onderklasse die onder mensonterende omstandigheden te werk wordt gesteld aan de rafelrand van de arbeidsmarkt?

Of is Jan een hoogopgeleide ICT'er die als zzp'er van de ene naar de andere opdrachtgever 'hopt'? Het boegbeeld van de nieuwe flexibele en dynamische kenniseconomie die zijn vakmanschap telkens weer daar inzet waar deze het meest rendeert? Een 'arbeidsmarktnomade' voor

wie baanzekerheid geen betekenis meer heeft, maar werkzekerheid vanzelfsprekend is?

De twee Jannen illustreren twee visies op de veranderende sociaaleconomische zekerheid in ons land. De eerste visie is die van toenemende onzekerheid en 'precarisering' van de factor arbeid. Er wordt gewezen op het groeiende aantal flexwerkers met een tijdelijk contract of uitzendbaan, de toename van het aantal zzp'ers, maar ook de afnemende (baan)zekerheid van werknemers met een vast contract (zie de tekst *Bestaans(on)zekerheid: de cijfers* in dit nummer van s&D). Die onzekerheid wordt nog versterkt doordat de inkomensbescherming die de sociale zekerheid biedt, geleidelijk afbrokkelt. Ook het perspectief op vooruitgang op langere termijn is veel onzekerder geworden. Je kunt er niet meer op rekenen dat je met je huidige opleiding en ervaring tot je pensioen kunt doorwerken. En dat pensioen blijkt inmiddels een stuk minder zeker dan we vroeger dachten.

Lijnrecht hier tegenover staat een visie waarin het huidige tijdsgewricht een overgangsfase markeert naar een geheel nieuw stelsel van arbeids- en inkomensverhoudingen. Die overgang gaat weliswaar gepaard met een vermindering van oude zekerheden, maar daar komen

102

Over de auteur Paul de Beer is redacteur van s&D

Noten zie pagina 109

nieuwe zekerheden voor in de plaats. We gaan van baanzekerheid naar werkzekerheid. Flexibiliteit wordt steeds meer een bron van zekerheid in plaats van onzekerheid. De nieuwe generatie werkenden heeft ook geen behoefte meer aan oude (schijn)zekerheden. Steeds meer mensen verkiezen de vrijheid van het zelfstandig ondernemerschap boven de gouden kooi van het werknemerschap in loondienst. Zekerheid moet je niet langer zoeken in wettelijke regelingen en collectieve arrangementen, maar in je eigen kracht en deskundigheid. De ware emancipatie van de arbeider is dat hij/zij niet langer in een knellend dienstverband werkt, maar het lot in eigen handen neemt.

Wat door sommigen wordt gezien als een geleidelijke erosie van bestaanszekerheid, is voor anderen juist een stap op weg naar nieuwe vormen van bestaanszekerheid die veel beter aansluiten bij de behoeften en wensen van een nieuwe generatie. Hoe dient de sociaal-democratie in dit spanningsveld positie te kiezen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, eerst een terugblik op de oorspronkelijke doelstelling van de sociaal-democratie ten aanzien van bestaanszekerheid (hierover leest u uitgebreider in de bijdrage van Adriaan van Veldhuizen aan dit nummer).

TWEE BEDREIGINGEN

Van oudsher zagen sociaal-democraten twee bedreigingen ten aanzien van bestaanszekerheid. De eerste, structurele, bedreiging van de bestaanszekerheid van werknemers was de uitbuiting door de werkgever. Door hun relatief zwakke positie ten opzichte van de werkgever — ‘voor jou tien anderen’ — moesten werknemers genoeg nemen met lage lonen, lange arbeidstijden en slechte (fysieke) arbeidsomstandigheden. Alleen via collectieve actie waren de werknemers in staat een vuist te maken.

Deze nam enerzijds de vorm aan van organisatie in vakbonden, waarmee werknemers collectief een tegenwicht boden tegen de werk-

gevers. In collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) wisten zij verhoging van lonen, verkorting van arbeidstijden en verbetering van arbeidsomstandigheden af te dwingen, waarmee de ergste vormen van uitbuiting verdwenen.

Anderzijds leidde collectieve actie tot politieke machtsvorming door de oprichting van socialistische en communistische partijen. Eenmaal verkozen in het parlement droegen zij bij aan de totstandkoming van beschermende wetgeving, zoals de wet op het minimumloon, arbeidstijden- en arbeidsomstandighedenwetgeving en ontslagbescherming. In aanvulling hierop werden tal van publieke voorzieningen ingevoerd, zoals gratis onderwijs, betaalbare gezondheidszorg en goede huisvesting. Via beide vormen van collectieve actie nam de bestaanszekerheid van de werkenden in de loop van de twintigste eeuw aanzienlijk toe.

De tweede bedreiging van de bestaanszekerheid was conjunctureel van aard. De telkens terugkerende crises in de kapitalistische economie bedreigden periodiek de bestaanszekerheid van mensen doordat zij hiermee hun werk en inkomen verloren. Vakbonden en sociaal-democraten probeerden deze bedreiging van de bestaanszekerheid langs twee wegen te pareren. Aan de ene kant streden zij voor de invoering van een stelsel van sociale zekerheid, in het bijzonder een werkloosheidsverzekering, die compensatie bood voor inkomensderving als gevolg van het verlies van werk. Aan de andere kant wilden zij het risico op werkloosheid zelf beperken door middel van conjunctuurpolitiek. De diepe crisis van de jaren dertig was voor de SDAP en het NVV aanleiding om in het *Plan van de Arbeid*, geïnspireerd door de ideeën van de Engelse econoom Keynes, te pleiten voor een actieve rol van de overheid in het dempen van de conjunctuurcyclus en het voorkomen van conjuncturele massawerkloosheid.

Na de Tweede Wereldoorlog werd, langs de eerste lijn, een uitgebreid en genereus stelsel van sociale zekerheid opgebouwd dat niet alleen tegen werkloosheid, maar ook tegen tal van andere bedreigingen van de bestaansze-

Paul de Beer *Moderne bestaanszekerheid*

kerheid, zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en verweeduwing, inkomensbescherming bood. In dezelfde periode werd een succesvol keynesiaans vraagbeleid gevoerd dat de golven van de conjunctuur dempte, waardoor tot begin jaren zeventig de werkloosheid op een zeer laag peil bleef. De oliecrises van de jaren zeventig (1973 en 1979) maakten hieraan echter een einde en sindsdien vormen de periodieke recessies steeds weer een bedreiging voor de werkzekerheid.

We kunnen concluderen dat de sociaal-democratie — tezamen met de vakbeweging, maar ook met de christendemocraten en tot op zekere hoogte de liberalen — de afgelopen eeuw zeer succesvol is geweest in het vergroten van de 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaan-

Sinds de jaren zeventig vormen periodieke recessies steeds weer een bedreiging voor de werkzekerheid

speil', zoals de doelstelling luidde van het *Plan van de Arbeid* uit 1935. De arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de werknemers zijn, zowel door cao-afspraken als door wetgeving, sterk verbeterd, het risico op willekeurig ontslag is verminderd en in geval van verlies van werk is er een breed vangnet van inkomensvervangende uitkeringen. Alleen op het terrein van conjunctuurbeheersing is er geen blijvend succes geboekt.

104

De bereikte resultaten op het terrein van (sociaaleconomische) bestaanszekerheid bewijzen het 'gelijk' van de sociaal-democratie en rechtvaardigen het om de twintigste eeuw als de sociaal-democratische eeuw aan te duiden. Tegelijkertijd zijn deze successen volgens sommigen ook de reden waarom de sociaal-democratie (en de vakbeweging) momenteel in crisis verkeert en een zware toekomst tegemoet gaat: haar eigen succes heeft de sociaal-democratie overbodig gemaakt. De gemiddelde werknemer

heeft nu zoveel bestaanszekerheid, dat hij de sociaal-democratie en de vakbeweging niet langer nodig heeft.

DE ACTUALITEIT VAN BESTAANSZEKERHEID

Wat is, gegeven deze belangrijke verworvenheden, nog de actualiteit van bestaanszekerheid als centrale doelstelling van de sociaal-democratie? Het antwoord moet luiden dat bescherming van bestaanszekerheid nog altijd van groot belang is. Recente ontwikkelingen zouden de resultaten die de sociaal-democratie in het verleden heeft geboekt, opnieuw in gevaar kunnen brengen. Het artikel van Will Tinnemans in dit nummer vormt hiervan een treffende illustratie. In zijn analyse biedt werk juist steeds minder bestaanszekerheid. Veel werkenden zien trends als globalisering, technologische ontwikkeling en flexibilisering als een bedreiging voor hun bestaanszekerheid. De concurrentie van opkomende economieën als China, India en Brazilië zet de lonen, vooral aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt, onder druk.

De scherpe buitenlandse concurrentie dwingt Nederlandse bedrijven om steeds sneller te reageren op veranderingen in de vraag, hetgeen de baan zekerheid vermindert. Nieuwe technologieën, op het gebied van ICT en transport, versterken dit nog eens, doordat zij het gemakkelijker maken om de productie daarheen te verplaatsen waar de (loon)kosten het laagste zijn en de arbeid het flexibelst is.

Bedrijven zijn *footloose* geworden. Omgekeerd zijn buitenlandse arbeidskrachten — vooral Oost-Europeanen — die hierheen komen, bereid tegen veel slechtere arbeidsvoorwaarden te werken dan de gevestigde werknemers. Veel analyses wijzen op een dreigende tweedeling tussen een groep *Moderniseringsverlierer*, vooral laagopgeleiden, die de dupe zijn van deze ontwikkelingen door verlies van werk of een neerwaartse druk op hun loon, en een groep kosmopolitische hoger opgeleiden, die voor hun werk niet langer gebonden zijn aan een bepaalde plek. Zij profiteren van de globalisering, doordat de produc-

ten en diensten die zij consumeren goedkoper worden en zij onbepakt over de wereld kunnen reizen. Anderen wijzen er echter op dat ook de positie van de middengroepen en zelfs die van de hoger opgeleiden in toenemende mate wordt bedreigd: ook het werk van een administratief medewerker of een ICT-specialist kan worden overgenomen door een Chinees of een Indiër.

Hoe moet de sociaal-democratie tegen deze achtergrond bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil naderbij brengen? Hier lijkt zich een keuze aan te dienen tussen twee visies. De eerste, klassieke, visie bepleit handhaving van de bestaande bescherming en uitbreiding van de collectieve regelingen naar onder andere flexwerkers. Volgens de tweede visie vormen de klassieke instrumenten om bestaanszekerheid te realiseren juist een belemmering van de ontplooiing, en is flexibiliteit eerder een voorwaarde dan een bedreiging voor bestaanszekerheid aan het worden.

UITBREIDING VAN BESTAANDE REGELINGEN

Kiest de sociaal-democratie voor de klassieke manier om bestaanszekerheid te bereiken, dan dient zij niet alleen vast te houden aan oude verworvenheden als ontslagrecht, minimumloon en collectieve pensioenopbouw, maar deze uit te breiden naar groepen die tot nog toe onvoldoende worden beschermd, zoals flexwerkers en zzp'ers. Om te voorkomen dat globalisering en flexibilisering de bestaanszekerheid uithollen, moet de dekking van collectieve arrangementen worden uitgebreid. Dat is niet alleen in het belang van kwetsbare groepen in de marge van de arbeidsmarkt, maar ook van de werknemers in de kern, wier positie onder druk staat door de concurrentie van arbeidskrachten die, al dan niet gedwongen, onder veel slechtere voorwaarden werken.

Door de bestaande bescherming uit te breiden naar nieuwe groepen, maakt de sociaal-democratie zich echter kwetsbaar voor de kritiek dat zij met instrumenten uit de twintigste eeuw de problemen van de eenentwintigste eeuw te lijf gaat. De nadruk op (inkomens- en baan-)bescherming in het bestaande stelsel zou immers

debet zijn aan het gebrek aan dynamiek en flexibiliteit van de arbeidsmarkt en zou innovatie en ondernemerschap in de weg staan.

Als de overheid flexwerkers meer ontslagbescherming zou bieden, zouden werkgevers nog meer hun toevlucht nemen tot zzp'ers. En door ook zzp'ers onder collectieve inkomensdervings- en pensioenregelingen te laten vallen, zouden zij gebukt gaan onder hoge lasten en zou hun ondernemerschap al snel worden gesmoord in verstikkende regelgeving. De critici van deze traditionele benadering stellen dat bestaanszekerheid juist niet meer primair moet worden gezocht in beschermende collectieve arrangementen, maar in de capaciteiten en veerkracht van de werkenden zelf.

FLEXICURITY

In lijn hiermee zou de sociaal-democratie voor een tweede route kunnen kiezen door te erkennen dat de oude bestaanszekerheden aan betekenis hebben verloren, simpelweg omdat zij niet meer serieus worden bedreigd. Moderne burgers ontlenen hun bestaanszekerheid niet meer aan cao-afspraken of wetgeving, maar aan hun eigen inzet en capaciteiten. Sterker nog, die collectieve regelingen belemmeren in toenemende mate de vrije ontplooiing van het individu.

De zelfstandige zonder personeel, de zzp'er, vormt hiervan de perfecte illustratie. Steeds meer werknemers stappen uit het dwingende keurslijf van een dienstverband in loondienst om 'voor zichzelf' te beginnen. Daarmee geven zij weliswaar tal van oude zekerheden op — een vast loon, vaste arbeidstijden, ontslagbescherming, sociale zekerheid, pensioenopbouw — maar de vrijheid van je eigen baas zijn weegt daar ruimschoots tegen op. Zekerheid zit voor hen niet in collectieve regelingen, maar in de wetenschap dat zij de vaardigheden en talenten hebben om zichzelf te 'verkopen'.

Dit geldt niet alleen voor zzp'ers, maar uiteindelijk ook voor werknemers in loondienst. Die zouden hun werk- en inkomenszekerheid niet moeten ontlenen aan strikte ontslagprocedures

Paul de Beer *Moderne bestaanszekerheid*

of een genereus sociale-zekerheidsstelsel, maar aan hun eigen *employability*: de zekerheid dat je altijd wel ergens aan de slag kunt. Investeren in scholing, training en loopbaanontwikkeling is daarvoor het aangewezen instrument. Collectieve arrangementen zouden primair de individuele keuzevrijheid en verantwoordelijkheid moeten ondersteunen, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk scholingsbudget of een wetmatig scholingsrecht, een levensloopregeling en een levensfasebewust personeelsbeleid.

Deze nieuwe visie op bestaanszekerheid heeft de laatste jaren in zowel wetenschappelijke kring als in beleidskringen school gemaakt onder de noemer *flexicurity* (een samentrekking van *flexibility* en *security*). *Flexicurity* lijkt het ei van Columbus: flexibiliteit en zekerheid zijn geen strijdige doeleinden, maar kunnen, mits op de juiste wijze vormgegeven, elkaar ondersteunen en versterken. Dit vereist wel een nieuwe interpretatie van beide begrippen.

Bij zekerheid gaat het niet langer om baan-zekerheid, dat is de zekerheid om je huidige baan te behouden, maar om werkzekerheid: de zekerheid dat je altijd werk kunt vinden. En bij flexibiliteit gaat het niet om een grote flexibele schil van de arbeidsmarkt, bestaande uit flexwerkers en zzp'ers, maar om een grotere flexibiliteit van de gehele beroepsbevolking.

Juist door flexibel in te spelen op snel veranderende omstandigheden wordt voorkomen dat de economie in de internationale concurrentiestrijd achterop raakt en dat groepen het risico lopen langdurig van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten. Het voorkomt dat er een tweedeling ontstaat tussen goed beschermde *insiders* en bestaansonzekere *outsiders*. Flexibiliteit is dan niet langer een bedreiging, maar juist een voorwaarde voor zekerheid.

WAT WERKT?

Vooralsnog is er onder onderzoekers geen overeenstemming over de vraag of *flexicurity* in de praktijk ook werkt. Vaak wordt Denemarken opgevoerd als land met een succesvol flexicu-

rity-model. In de literatuur wordt het Deense model wel aangeduid als de Gouden Driehoek, door de combinatie van een flexibele arbeidsmarkt (op basis van geringe ontslagbescherming), genereuze werkloosheidsuitkeringen en een activerend arbeidsmarktbeleid. Denemarken kenmerkte zich het afgelopen decennium door een lage (langdurige) werkloosheid, hoge arbeidsparticipatie, dynamische arbeidsmarkt en lage armoede. De keerzijde van deze medaille is echter dat in de huidige crisis de werkloosheid in Denemarken pijlsnel is opgelopen (van 3,3% in 2008 naar 7,4% in 2010, tegenover een stijging van 3,1% naar 4,5% in Nederland) en de werkgelegenheid fors is gekrompen (met 5,1% tegenover 1,6% in Nederland).²

In een periode van economische crisis lijkt het Deense model dus toch geen werkzekerheid te bieden, al is het nog een open vraag hoe snel de arbeidsmarkt zich na de crisis zal herstellen. In meer algemene termen geformuleerd is het probleem dat er wel concrete maatregelen zijn om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten, zoals versoepeling van het ontslagrecht of het niet langer algemeen verbindend verklaren van cao's, maar dat het veel lastiger is om te garanderen dat er nieuwe zekerheden voor in de plaats komen.

Een goede illustratie vormt de discussie rond de arbeidsparticipatie van ouderen. Oudere werknemers lopen, mede dankzij de strikte ontslagbescherming, weinig risico om ontslagen te worden, maar als zij toch werkloos worden, hebben zij nauwelijks kans om weer aan de slag te gaan. Veel economen schrijven dit juist toe aan die strikte ontslagbescherming: die maakt werkgevers zeer terughoudend om oudere werklozen aan te nemen. Volgens het Centraal Planbureau is er feitelijk zelfs geen functionerende arbeidsmarkt voor ouderen. Door de ontslagbescherming van oudere werknemers te versoepelen, zouden zij weliswaar meer risico op ontslag lopen, maar ook weer gemakkelijker aan het werk komen. Baanzekerheid maakt dan plaats voor werkzekerheid en de dynamiek en flexibiliteit van de arbeidsmarkt nemen toe.

Tegenstanders van deze maatregel betwisten doorgaans dat een soepeler ontslagrecht de kans op werk van oudere werklozen vergroot. Dat staat inderdaad nog te bezien. Maar zelfs als dit het geval is, valt oudere werknemers onmogelijk de garantie te bieden dat zij na ontslag snel een nieuwe baan zullen vinden. Waar baan zekerheid tot op zekere hoogte bij wet valt te regelen (via de ontslagbescherming) is dat met werkzekerheid niet het geval. Ook als de arbeidsmarkt voor ouderen dankzij een soepeler ontslagrecht beter gaat functioneren, zullen sommigen daarvan de dupe zijn, doordat zij niet in staat zijn een volwaardige nieuwe baan te vinden.

Een ander voorbeeld betreft de hoge verwachtingen die er leven van scholing en training. Een goede, actuele opleiding biedt meer zekerheid dan wettelijke ontslagbescherming, valt steeds vaker te beluisteren. Inderdaad neemt het werkloosheidsrisico af naarmate men hoger is opgeleid. Maar dat betekent nog niet dat regelmatige scholing en training een garantie bieden tegen werkloosheid. Als een bedrijf failliet gaat, staan ook de hooggeschoolde werknemers op straat. Ook van de hoogopgeleiden was in 2010 bijna vier procent werkloos. Daar komt bij dat niet iedereen de capaciteiten heeft om zich verder te scholen. Als alle heil wordt verwacht van scholing, dreigen de laaggeschoolden zelf verantwoordelijk te worden gesteld voor hun kwetsbare positie. Hoe belangrijk het ook is om te investeren in de capaciteiten van de werkenden, meer scholing is daarmee nog geen alternatief voor meer traditionele vormen van bescherming.

DRIE EISEN

Flexicurity is dus niet het wondermiddel dat de sociaal-democratie uit de spagaat helpt van de keuze tussen bestaande bescherming in stand houden dan wel ruim baan bieden aan flexibiliteit en dynamiek. Een nieuwe sociaal-democratische benadering van bestaanszekerheid zou mijn inziens aan drie eisen moeten voldoen.

Aangezien werkzekerheid niet te garanderen valt — behalve in een centraal geleide communistische economie — moet de overheid in de eerste plaats borg staan voor een acceptabel minimum inkomensniveau voor iedereen. Het voorkómen van armoede zou daarom prioriteit nummer één moeten zijn.

In de tweede plaats mag deze basisinkomensbescherming geen belemmering vormen voor arbeidsparticipatie, maar moet zij juist een stimulans zijn om zelf een inkomen uit arbeid te verwerven, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige. En in de derde plaats dient te worden voorkomen dat er barrières worden opgeworpen die de overgang tussen verschillende posities op (en buiten) de arbeidsmarkt belemmeren. Dat wil zeggen, segmentering van de ar-

Waar baan zekerheid tot op zekere hoogte bij wet valt te regelen is dat met werkzekerheid niet het geval

beidsmarkt, die leidt tot een kloof tussen *insiders* en *outsiders*, dient te worden tegengegaan.

Het is geen sinecure om tegelijkertijd aan deze drie eisen te voldoen. Toch wil ik als besluit van dit artikel enkele suggesties doen hoe bestaande collectieve arrangementen kunnen worden aangepast om beter op deze eisen aan te sluiten. Centraal zou voor sociaal-democraten moeten staan dat iedereen, werkend of niet-werkend, verzekerd is van een 'behoorlijk bestaanspeil'.

Het huidige socialezekerheidsstelsel, dat deze functie zou moeten vervullen, slaagt daar onvoldoende in. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste is het voor personen die niet in loondienst zijn (zoals zzp'ers) of die een onregelmatig arbeidspatroon hebben (zoals veel flexwerkers) vaak moeilijk aanspraak te maken op sociale zekerheid. Zij komen veelal niet in aanmerking voor een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen (zzp'ers zijn

Paul de Beer *Moderne bestaanszekerheid*

niet verzekerd en flexwerkers hebben vaak onvoldoende arbeidsverleden), terwijl het in geval van onregelmatige inkomsten evenmin eenvoudig is een bijstandsuitkering te krijgen.

Overwogen zou moeten worden om een algemene basisverzekering in te voeren, die een minimumuitkering biedt in alle gevallen van onvrijwillige inkomensderving, ongeacht het dienstverband. Ook zelfstandigen zouden er dus onder vallen. Om te voorkomen dat er een aparte regeling komt voor flexwerkers en zelfstandigen, zou deze basisverzekering tevens moeten worden ingebouwd in de bestaande werknemersverzekeringen.³ Alleen voor personen zonder arbeidsverleden zou de bijstand als vangnet dan blijven bestaan.

De toename van het aantal werkende armen bewijst dat betaald werk nog geen bestaanszekerheid garandeert

Ten tweede schiet het huidige minimum-niveau in de sociale zekerheid tekort voor een 'behoorlijk bestaanspeil', waardoor veel uitkeringsontvangers in armoede verkeren. Nu is er veel discussie mogelijk over de 'juiste' definitie van armoede. In een sociaal-democratische visie zou armoede primair als een relatief verschijnsel moeten worden gezien, dat wil zeggen als het achterblijven bij wat in de samenleving gangbaar is (relatieve deprivatie).

Daarom vormt de Europese armoedegrens, waarbij iedereen die van minder dan zestig procent van het mediane (middelste) inkomen moet rondkomen, als arm geldt, een goed uitgangspunt. Deze grens komt in Nederland voor het jaar 2009 neer op een besteedbaar jaarinkomen van € 12.400 voor een alleenstaande. De bijstandsuitkering van een alleenstaande bedroeg in dat jaar echter niet meer dan € 10.784, dertien procent minder. De netto AOW-uitkering bleef

er met € 11.825 weliswaar minder, maar toch altijd nog vijf procent, bij achter.

Als we uitgaan van de Europese armoedegrens zouden de minimumuitkeringen derhalve beduidend hoger moeten zijn om te garanderen dat wie van een uitkering afhankelijk is, niet in armoede verkeert. In een tijd van omvangrijke bezuinigingen lijkt het niet erg realistisch om een dergelijke verhoging na te streven. Dit zou dan ook veeleer een doelstelling voor de lange termijn moeten zijn. Bovendien is het des te belangrijker om tegelijkertijd het beroep op de sociale zekerheid zo beperkt mogelijk te houden om de betaalbaarheid van het stelsel niet in gevaar te brengen.

De tweede eis aan een sociaal-democratische politiek voor bestaanszekerheid is dan ook dat zij bevordert dat zoveel mogelijk mensen in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Voortzetting of zelfs intensivering van het beleid van 'activering' van de sociale zekerheid dat sinds de jaren negentig is ingezet ('werk boven inkomen'), is hiervoor de meest voor de hand liggende strategie. Over de effectiviteit van het reïntegratiebeleid bestaan echter grote twijfels. Zo is de uitstroom uit de sociale zekerheid naar werk in deze periode niet toegenomen.⁴ Daar komt bij dat het vinden van werk niet altijd gepaard gaat met ontsnapping uit de armoede. De toename van het aantal werkende armen bewijst dat betaald werk nog geen bestaanszekerheid garandeert.

Werkenden die niet voldoende verdienen om het minimuminkomensniveau te bereiken zouden een of andere vorm van inkomensondersteuning moeten ontvangen. Het Amerikaanse model van de *Earned Income Tax Credit* (EITC) is daarvoor een interessante optie. De EITC houdt in dat personen met een laag arbeidsinkomen geen belasting hoeven te betalen, maar juist een bedrag van de belastingdienst ontvangen (negatieve aanslag), waardoor hun netto inkomen hoger is dan hun brutoloon. Tot een bepaald drempelinkomen neemt dit bedrag bovendien toe met het inkomen, zodat het een stimulans vormt om meer te gaan verdienen. In

beperkte mate kent het Nederlandse belastingstelsel al een dergelijk systeem in de vorm van de inkomensafhankelijke arbeidskorting. Maar de hoogte hiervan en toename met een stijgend arbeidsinkomen (tot circa € 20.000 per jaar) zijn te gering om armoede onder personen met een laag (arbeids)inkomen te voorkomen en hen te stimuleren om meer te gaan werken. Een aanzienlijke verhoging van de arbeidskorting voor lage inkomens in combinatie met een verlaging (of afschaffing) ervan voor hoge inkomens, voor wie deze prikkel niet nodig is, zou het systeem beduidend effectiever maken.

Tot slot is het wenselijk om segmentering van de arbeidsmarkt tegen te gaan door geen scherpe scheidslijnen te trekken tussen verschillende categorieën op de arbeidsmarkt. De hierboven voorgestelde basisverzekering en aangepaste arbeidskorting zouden hieraan al bijdragen, doordat zij de verschillen in inkomensbescherming tussen groepen beperken en werken voor een laag bruto inkomen aantrekkelijker maken.

In aanvulling hierop is het gewenst ook de scheidslijn tussen werknemers met een vaste aanstelling en die met een flexibele aanstelling te laten vervagen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door een universele arbeidsovereenkomst in te voeren, waardoor het onderscheid tussen contracten voor onbepaalde tijd (vast contract) en voor bepaalde tijd (tijdelijk contract) verdwijnt. In principe is ieder contract dan voor onbepaalde tijd, maar de ontslagbescherming is, in ieder geval bij aanvang, minder dan bij het huidige vaste contract. Naarmate

men langer bij een werkgever in dienst is, neemt de ontslagbescherming toe, bijvoorbeeld in de vorm van een oplopende opzegtermijn of ontslagvergoeding.

Om te voorkomen dat werkgevers alleen nog werknemers voor korte duur in dienst nemen, zou de werkloosheidspremie die zij betalen juist moeten dalen naarmate zij een werknemer langer in dienst hebben.⁵ Als de dalende premie en de stijgende ontslagkosten grosso modo tegen elkaar opwegen, ondervinden werkgevers geen sterke (financiële) prikkel meer om personeel kort dan wel lang in dienst te houden. Goed functionerende medewerkers lopen dan minder risico om jarenlang op een tijdelijk contract te moeten werken, met alle bijkomende (inkomens)onzekerheid van dien.

Het succes van de sociaal-democratie in de twintigste eeuw bestond voor een belangrijk deel uit het realiseren van de doelstelling van bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil. Er is alle reden om dit ook in de eenentwintigste eeuw als een kerndoel van de sociaal-democratie te blijven beschouwen. Maar de middelen die daarvoor worden ingezet dienen dan wel te worden aangepast aan de wensen en behoeften van de nieuwe eeuw. In deze bijdrage heb ik trachten te laten zien dat daar voldoende aanknopingspunten voor zijn. Door een welgekozen pakket van maatregelen is het mogelijk om meer inkomenszekerheid te garanderen en tegelijkertijd een hogere arbeidsparticipatie en vloeiender overgangen tussen verschillende arbeidsmarktposities te bevorderen.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld René Cuperus, *De wereldburger bestaat niet*, Amsterdam: Bert Bakker, 2009.
- 2 Bron: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).
- 3 Dit is vergelijkbaar met de wijze

- waarop de Algemene Arbeids-ongeschiktheidswet (AAW) in het verleden als volksverzekering de basis vormde onder de WAO als werknemersverzekering.
- 4 Zie bijvoorbeeld Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van

der Meer. *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.

- 5 Dit idee ontleen ik aan Aldert Boonen van FNV Bondgenoten.