

Rechtvaardigheid en de verzorgingsstaat

Dossier: De verzorgingsstaat herwogen

Ingrid Robeyns

De auteur is senior onderzoeker politieke theorie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij leidt een VIDI-project over hoe de verzorgingsstaat rechtvaardigheid kan bewerkstelligen tussen ouders en niet-ouders, mannen en vrouwen en voor zorgbehoevende ouderen en hun verzorgers.

De WRR heeft met *De verzorgingsstaat herwogen* een interessante bijdrage geleverd aan het debat over de recente hervormingen van de Nederlandse verzorgingsstaat, en welke veranderingen er in de nabije toekomst dienen te gebeuren. In dit rapport wordt de verzorgingsstaat beschreven en geëvalueerd aan de hand van vier functies: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. In academische publicaties gaan discussies over de verzorgingsstaat te vaak over slechts één van deze functies, bijvoorbeeld over de financiële kant van het verzekeren tegen armoede bij ouderdom, of de institutionele veranderingen die nodig zijn om vrouwenemancipatie te bevorderen, zonder dat daarbij voldoende wordt geanalyseerd hoe die veranderingen in andere domeinen doorwerken, of welke onbedoelde en ongewenste nevenwerkingen er het gevolg van kunnen zijn. Ook in publieke debatten worden er vaak in onvoldoende mate verbanden gelegd tussen de verschillende functies, aspecten en instituties van de verzorgingsstaat. Dit rapport laat mooi zien dat het belangrijk is om discussies over verschillende aspecten van de verzorgingsstaat niet alleen afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang te voeren, omdat de verschillende voorzieningen en sociale verzekeringen

uiteindelijk in relatie met elkaar staan, bijvoorbeeld via de arbeidsmarkt, het aanbod van formele en informele zorgers, en uiteraard via de overheidsfinanciën. We hebben geïntegreerde en samenhangende analyses, zoals in dit rapport, nodig als we relevante debatten willen voeren over de toekomst van de verzorgingsstaat.

Die geïntegreerde aanpak maakt dit rapport boeiend om lezen, maar duidt meteen ook op de complexiteit van discussies over de verzorgingsstaat. In deze bijdrage wil ik beargumenteren dat deze discussies op een aantal gebieden nog complexer zijn dan ze in *De verzorgingsstaat herwogen* worden gevoerd, en dat verdere debatten meer aandacht dienen te besteden aan een meer gedetailleerde empirische onderbouwing enerzijds, en aan de normatieve politiek-filosofische principes waarop de verzorgingsstaat gebaseerd is (of zou moeten zijn) anderzijds.

Statistieken en rechtvaardigheidsvragen

Het rapport bevat heel wat statistische informatie, maar toch ontbreekt het op een aantal gebieden aan gedetailleerde kwantitatieve ondersteuning van de analyse. Zo zou het bijvoorbeeld in de vergelijking

van betaalde zorgverlofarrangementen in Nederland en de andere Europese landen, interessant zijn te weten hoe hoog de vergoeding is die men daarvoor ontvangt (p. 139). Het kan misleidend zijn om te stellen dat een bepaald land ruimere zorgverloven kent, indien blijkt dat de vergoeding daarvoor zeer laag is. Ook lijken de statistieken die in het rapport worden gepresenteerd soms niet helemaal te stroken met wat er betoogd wordt. Zo blijkt bijvoorbeeld uit internationale vergelijkende data over de kwaliteit van het primaire onderwijs (de zogenoemde PISA-testresultaten, pp. 186-187) dat Nederland heel goed scoort, maar dit staat in schril contrast met andere signalen die uit de onderwijssector komen, en die ook in het verdere betoog over het onderwijs van het rapport worden besproken. Hoe kan het dat Nederland volgens de PISA-gegevens zo goed scoort indien er allerlei andere signalen zijn dat er toch iets schort aan de kwaliteit van ons (primaire) onderwijs?

Ongetwijfeld zijn er onderwijsdeskundigen die kunnen inschatten hoe betrouwbaar en informatief die PISA-studies zijn, of die de discrepantie kunnen verklaren doordat ze in detail weten hoe die testen worden afgenomen. Vaak roepen statistieken vragen op die het beste kunnen worden beantwoord door onderzoekers die gespecialiseerd zijn in data-verzameling, -verwerking en -interpretatie, of die de betreffende datasets heel goed kennen. Voor een diepgaande discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat is het belangrijk dat we kunnen beschikken over een uitgebreide presentatie en analyse van de bestaande empirische statistieken en studies. Anders loopt de discussie al snel het risico weer te verzanden in een meningsverschil over de feiten. Bovendien zijn nauwkeurige en zeer robuuste kwantitatieve gegevens vaak heel effectief om argumenten die meer op dogmatische ideologie dan op robuuste normatieve analyse gebaseerd zijn door te prikken. Mijn eerste suggestie is dan ook dat toekomstige debatten over de verzorgingsstaat een stevige kwantitatief-empirische basis nodig hebben waarop we dan de normatief-politieke discussie kunnen enten.

Ook wat betreft de normatieve politieke principes volgens welke de verzorgingsstaat georganiseerd moet worden, lijkt het me dat we dieper moeten gaan dan sommige analyses in dit rapport. Een aantal van de aanbevelingen in *De verzorgingsstaat herwogen* is gebaseerd op impliciete normatieve uit-

gangspunten die op zichzelf zouden moeten worden gelegitimeerd en verdedigd voordat ze als basis voor beleidsaanbevelingen kunnen dienen. Neem de vraag wat rechtvaardigheid tussen ouders en niet-ouders en rechtvaardigheid voor kinderen vergt van de verzorgingsstaat, een vraag die sterk verweven is met de vraag wat rechtvaardigheid tussen moeders en vaders precies inhoudt.

Volgens UNICEF (2007) is de kwaliteit van leven van kinderen in Nederland de hoogste van alle OECD-landen. Dit is niet alleen dankzij bepaalde overheidsvoorzieningen (zoals de goede neonatale zorg, een fietsvriendelijke infrastructuur en een actieve bestrijding van armoede). Nederland bezet de eerste plaats ook *ondanks* dat de financiële transfers en voorzieningen meer gericht zijn op ouderen dan op kinderen en jonge ouders, zoals het rapport herhaaldelijk betoogt. Mij lijkt het een voor de hand liggende hypothese dat het hoge welzijn van kinderen in Nederland in belangrijke mate wordt 'betaald' door de thuiswerkende en deeltijdwerkende moeders (en vaders), die heel veel tijd doorbrengen met hun kinderen. Maar die tijd gaat ten koste van hun eigen zelfverwezenlijking (voor zover die zich niet vertaalt in opvoeden), hun inkomensverwerving en financiële onafhankelijkheid en risico op armoede of significante inkomensachteruitgang bij echtscheiding of verlies van hun partner. Vraag je in de OECD-landen waar kinderen een laag welzijn hebben wat deze kinderen vinden dat er moet veranderen, dan antwoorden die steevast dat ze meer tijd willen doorbrengen met hun ouders. Indien 'tijd voor kinderen' daadwerkelijk een significant deel van de verklaring is waarom Nederlandse kinderen de hoogste levenskwaliteit hebben, roept dit een aantal rechtvaardigheidsvragen op. In hoeverre is de keuze van moeders om minder te werken en meer te zorgen en bij hun kinderen te zijn een altruïstische daad die goed is voor de maatschappij, en in hoeverre is het een luxe? Is het in het belang van de maatschappij dat moeders zoveel tijd doorbrengen met hun kinderen, of zou het voor het collectief belang beter zijn indien ze wat meer betaalde arbeid zouden verrichten en daardoor meer zouden bijdragen aan de collectieve financiële draagkracht? In hoeverre is het legitiem dat de overheid financiële onafhankelijkheid voor vrouwen (moeders) als expliciete beleidsdoelstelling heeft, in plaats van het doel van genderrechtvaardigheid, wat daar niet

mee hoeft samen te vallen? Indien de kosten van het welzijn van kinderen niet gelijk verdeeld zijn tussen moeders en vaders, is dat dan een onrechtvaardigheid, en zo ja, moet de verzorgingsstaat dat proberen recht te trekken? In hoeverre moeten alleenstaande ouders extra ondersteund worden? Op welke normatieve gronden kunnen we beoordelen of de verdeling van deze prijs tussen ouders en de maatschappij rechtvaardig is?

Legitieme funderingen

Dit soort vragen zijn behoorlijk abstract en van moreel-filosofische aard, wat misschien verklaart waarom ze niet in een WRR-studie in de diepte (kunnen) worden behandeld. Maar als we deze vragen niet beantwoorden, hebben we geen legitieme fundering op basis waarvan we kunnen pleiten dat de Nederlandse verzorgingsstaat meer op kinderen en jonge gezinnen gericht zou moeten zijn. En uiteraard kan hetzelfde gesteld worden voor rechtvaardigheid voor andere socio-demografische groepen. Het is niet omdat de huidige verzorgingsstaat veel voorzieningen en financiële bescherming biedt aan ouderen, dat dit moreel gelegitimeerd is. Bijvoorbeeld over de AOW zijn heel wat vragen vanuit rechtvaardigheidsperspectief te stellen, óók indien op die vragen een politiek taboe rust.

Het is daarbij ook belangrijk om politieke conflicten niet te verwarren met de vraag of een normatieve analyse noodzakelijk is. Het kan best zijn dat er over een bepaald onderwerp nauwelijks een politiek conflict is, terwijl men wel kan beargumenteren dat er een situatie is die op normatieve gronden een aanpassing van de verzorgingsstaat behoeft. Een voorbeeld op microniveau is de zeer beperkte mogelijkheid in het Nederlandse gezondheidssysteem voor zwangere vrouwen om gebruik te maken van effectieve pijnbestrijding bij de bevalling. Men kan beargumenteren dat dit een belangenconflict is, dat deels over financiële middelen gaat, en deels over interesses van bepaalde beroepsgroepen (zoals verloskundigen en anesthesisten), waarbij de belangen van de zwangere vrouwen op de laatste plaats komen (Robeyns 2006). Maar toch is het niet ver-

bazingwekkend dat vrouwen zich niet organiseren om dit probleem aan te kaarten, aangezien jonge moeders wel iets anders aan hun hoofd hebben dan collectieve politieke actie. Er is dus nauwelijks sprake van een conflict, en toch is er, naar mijn mening, een situatie die op normatieve gronden een aanpassing van een bepaald verzorgingsstaatarrangement behoeft. Hetzelfde geldt voor verzorgingsstaatarrangementen op meso- en macroniveau. Het rapport vermeldt herhaaldelijk dat ouderen meer baat hebben bij de verzorgingsstaat dan jongeren en dat er een generatieconflict kan ontstaan, maar het al dan niet bestaan van een conflict hoeft niet noodzakelijkerwijze iets te zeggen over de rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid van bestaande verzorgingsstaatarrangementen. Het kan best zijn dat er momenteel al een situatie van significante onrechtvaardigheid is zonder dat er een duidelijk generatieconflict is. Ook is er momenteel nauwelijks sprake van een conflict tussen ouders en kinderlozen in Nederland, maar het is wel een open vraag of de verzorgingsstaat billijk is naar de verschillende partijen. Dat zijn vragen die uiteindelijk in de politieke arena beantwoord moeten worden, maar waarbij de analytische politieke filosofie wel een rol dient te spelen.

De verzorgingsstaat herwogen levert een belangrijke bijdrage aan het debat over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het rapport heeft de grote verdienste om de verschillende thema's in verband te brengen met elkaar, en illustreert duidelijk dat we een geïntegreerde en samenhangende analyse van de verzorgingsstaat nodig hebben. Dat verdere debat zou, naar mijn mening, baat hebben bij enerzijds een uitgebreidere en gedetailleerdere empirische fundering, en anderzijds een diepgaandere politiek-filosofische analyse op sommige terreinen. Het spreekt vanzelf dat zoiets niet allemaal in één rapport kan worden samengevat, ook al is dat rapport geschreven door een interdisciplinair team van een tiental wetenschappers. Ik beschouw het dan ook als de taak van alle wetenschappers en beleidsmakers die willen nadenken over de verzorgingsstaat om hier samen aan te werken.