

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78652>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-24 and may be subject to change.

# ‘We can do better than that!’<sup>1</sup> Over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid in het licht van immigratie en integratie van niet-westerse immigranten

**Erik de Gier**

Erik de Gier is hoogleraar comparatief arbeidsmarktbeleid bij de faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen en zelfstandig beleidsonderzoeker en adviseur.

*Correspondentiegegevens:*

Prof. dr. H.G. de Gier  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Postbus 9108  
6500 HK Nijmegen  
e.degier@fm.ru.nl

## Inleiding

Eind 2007 publiceerde Heleen Mees, jurist, econoom en columnist, een prikkelend essay in *NRC Handelsblad* over de vermeende verstikkende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat op migranten. Op basis van een vergelijking tussen New York en Amsterdam, concludeerde Mees dat een zorgende staat achterstanden en inertie van migranten in de hand werkt. Mees zelf beschouwt de stad New York als een succesvol veelkleurig en bruisend patchwork van afzonderlijke kleinere solidaire gemeenschappen met allerlei vormen van betaalde diensten die in Nederland niet of aanzienlijk minder voorkomen, zoals *nannies* die voor kinderen zorgen, *dogwalkers*, liftbedienden en schoenpoetsers. Amsterdam ervaart zij als een gesegmenteerde samenleving waarin blank nauwelijks in contact komt met zwart. De verklaring voor het verschil tussen beide steden schuilt volgens Mees in het feit dat migranten in de Verenigde Staten (VS) voornamelijk op zichzelf zijn aangewezen en er tegelijkertijd sprake is van een ongereguleerde arbeidsmarkt die veel toegankelijker is voor migranten dan de sterk gereguleerde Europese arbeidsmarkten (Mees 2007). Hoewel Mees de feitelijke situatie in New York in

vergelijking met ons land zeker idealiseert, stemt haar opvatting tot nadenken over de situatie in Nederland. Zij stimuleert ons als het ware om op een andere wijze kritisch na te denken over de in ons land nu en in de toekomst meest wenselijke relatie tussen immigratie en sociale zekerheid.

In ons land spitst de discussie over immigranten zich in belangrijke mate toe op niet-westerse immigranten. Daarbij gaat het in hoofdzaak over twee vraagstukken. Aan de ene kant is er de discussie over inburgering en het al of niet kunnen behouden van de dubbele nationaliteit in dit verband van al aanwezige immigranten. Aan de andere kant is er de discussie tussen overheid, werkgevers en werknemers over een selectieve toelating van hoogopgeleide immigranten uit derdewereldlanden die in hun optiek een meerwaarde kunnen betekenen voor de Nederlandse economie (WRR 2007; Wientjes 2007; SER 2007). Evenals in de VS is de discussie over en beleid ten aanzien van immigranten en immigratie in sterke mate verweven met de discussie over en het beleid ten aanzien van de verzorgingsstaat, het stelsel van sociale zekerheid en de regulering en het functioneren van de arbeidsmarkt. Als de waarne-

ming van Mees juist is dat wij in Nederland in een gesegmenteerde samenleving leven die sociaal uitsluitend werkt voor niet-westerse immigranten, in het bijzonder voor de laagopgeleide onder hen, is er voldoende reden de relatie tussen sociale zekerheid, immigratie en integratie aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Een dergelijke beschouwing biedt mogelijk aanknopingspunten voor een effectiever sociaal beleid, zowel ten aanzien van sociale zekerheid als immigratie.

De vraag die in dit betoog centraal staat, is hoe de Nederlandse verzorgingsstaat en meer in het bijzonder het stelsel van sociale zekerheid in de nabije toekomst in positieve zin zou kunnen bijdragen aan arbeidsmarktparticipatie en tegelijkertijd aan maatschappelijke integratie en sociale insluiting van niet-westerse immigranten in een actuele context van segmentering en segregatie, een relatief hoge mate van werkloosheid onder niet-westerse migranten en tamelijk sterke anti-immigratiegevoelens en percepties in de Nederlandse samenleving.

De maatschappelijke en politieke belangen die op het spel staan, zijn groot. Zo valt te denken aan een bijdrage aan de verlichting van de vergrijzingproblematiek, een bijdrage aan de oplossing van de krapteproblematiek op de arbeidsmarkt en een bijdrage aan de verhoging van de productiviteit en mobiliteit van werknemers. Ten slotte en niet het minst belangrijk kan insluiting van immigranten een bijdrage leveren aan een verbetering van het maatschappelijke klimaat ten aanzien van immigratie en integratie van niet-westerse allochtonen. Bovendien zal de immigratiedruk van derdelanders in de komende decennia eerder toenemen dan afnemen, met zeer waarschijnlijk grote gevolgen voor de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid.

De opbouw van het betoog is als volgt. Allereerst zullen kort recente ontwikkelingen worden samengevat op het vlak van respectievelijk sociale zekerheid, immigratie en immigratiebeleid en integratie. Vervolgens worden enkele toekomstscenario's ten aanzien van sociale zekerheid en immigratie geschetst en getoetst. Deze scenario's zijn tot stand gekomen in interactieve bijeenkomsten met enkele representanten van relevante maatschappelijke belangengroepen en wetenschappelijke experts op het vlak van sociale zekerheid en immigratie. Ten slotte worden enkele verbetermogelijkheden geschetst. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan een

herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid. Solidariteit en in het bijzonder een gedeeltelijk andere invulling van dit begrip vormt mogelijk een sleutel voor verdere sociale insluiting van niet-westerse immigranten.

Sociale zekerheid, evenals het stelsel van sociale zekerheid vatten we in deze context op als het samenstel van collectieve inkomenvervangende of inkomenaanvullende werkgerelateerde werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en sociale bijstand. Immigratie heeft betrekking op de instroom van niet-westerse migranten, evenals hun tijdelijk of langer en intergenerationeel verblijf in Nederland. Integratie ten slotte, betreft de mate van objectief waarneembare en subjectief ervaren sociale insluiting van immigranten in de Nederlandse samenleving.

### Ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid

In de afgelopen decennia is veel veranderd in de sfeer van sociale zekerheid. Per saldo is er sprake van een versmalling van het stelsel en tevens van schaalverkleining. In woorden van De Beer en Koster (2008) is er sprake van een afnemend belang van de verplichte tweezijdige solidariteit, evenals van een verschuiving van verantwoordelijkheden van nationaal naar lokaal niveau (De Beer en Koster 2008). De rol van gemeenten is bij de uitvoering van sociale zekerheid belangrijker geworden dan die van de sociale partners. Daarmee is overigens nog niet alles gezegd.

Vonk (2008) ontwaart duidelijke sporen van een identiteitscrisis van het stelsel van sociale zekerheid als gevolg van de vele hervormingen waarbij uiteindelijk in *last resort* het grondrecht van sociale zekerheid de functie vervult om het stelsel op de juiste koers te houden. Vonk identificeert in totaal zeven kernprincipes van sociale zekerheid. Dit zijn achtereenvolgens: bescherming, insluiting, zekerheid, solidariteit, gelijke rechtsbedeling en non-discriminatie, *rule of law* en goed bestuur. Deze principes staan onder druk door de aard van de hervormingen van het stelsel. Vonk onderscheidt de volgende drie hervormingen: privatisering van sociale zekerheid, fiscalisering van sociale zekerheid en een verschuiving in de rechten- en plichtenbalans die tot uiting komen in de sterke opwaardering van de partici-

patiefunctie van het stelsel van sociale zekerheid (Vonk 2008).

Al met al is het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen twintig jaar door hervormingen aanzienlijk van karakter veranderd: er is minder collectieve dekking voor werknemers in loondienst, werknemers en zelfstandigen worden op onderdelen geacht zichzelf privaat (bij) te verzekeren, afhankelijk van de gezinssituatie of werksituatie komen burgers in aanmerking voor fiscale toeslagen en ten slotte heeft het stelsel van sociale zekerheid een belangrijk deel van zijn autonomie moeten prijsgeven en is het in belangrijke mate ook onderdeel van het actieve arbeidsmarktbeleid geworden. Elke burger die behoort tot de actieve beroepsbevolking, dient allereerst zijn eigen boterham op de arbeidsmarkt te verdienen. Met andere woorden: werk gaat boven inkomen!

Ten aanzien van het beroep op sociale zekerheid door immigranten beoogt het stelsel neutraal te werken. Legaal werkende immigranten beschikken in beginsel over dezelfde sociale zekerheidsrechten als autochtone Nederlanders. De toegangsdrempels liggen dan ook niet zozeer in het stelsel zelf, maar in het immigratie- en inburgeringsbeleid van de overheid. Strikt formeel kan dan ook niet worden gesproken van een aanzuigende werking van het stelsel van sociale zekerheid en van het eventueel voorkomen van socialezekerheidstoerisme.

### **Ontwikkelingen ten aanzien van immigratie en immigratiebeleid**

Als we de ontwikkelingen op het vlak van immigratie in de afgelopen decennia in ons land ten aanzien van niet-westerse immigranten nader proberen te duiden dan zijn er vier opvallende punten.

In de eerste plaats zijn door middel van wettelijke maatregelen de toegangs- en verblijfsmogelijkheden van immigranten aanzienlijk beperkt. In het verlengde hiervan zijn steeds meer nadere voorwaarden gesteld aan het gebruik van sociale zekerheid en andere sociale voorzieningen (Pluymen 2008). De belangrijkste wettelijke maatregel in dit verband is de invoering van de Koppelingswet in 1998. Deze wet stelt toegang tot collectieve voorzieningen afhankelijk van de verblijfsstatus van de aanvrager.

In de tweede plaats heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de samenstelling van immigrantengroepen. Waren immigranten in de jaren zestig nog overwegend Italianen en Spanjaarden, later zijn

deze opgevolgd door Turken, Marokkanen en andere niet-Europese, maar ook Europese nationaliteiten, waaronder migranten uit de voormalige Centrale en Oost-Europese landen. Tot in het midden van de jaren negentig waren immigranten voornamelijk laaggeschoold. Vanaf dat moment is geprobeerd het accent te verleggen naar hooggeschoolde of kennismigranten. Vooral Turken en Marokkanen hebben zich blijvend in Nederland gevestigd. Dat heeft er mede toe geleid dat in het kielzog van de arbeidsmigratie huwelijksmigratie voor deze groepen op gang is gekomen.

In de derde plaats is permanent verblijf meer uitzondering dan regel geworden. Het overgrote deel van de nieuwe laaggeleide immigranten blijft in de regel korte tijd in Nederland, variërend van enkele weken tot enkele maanden. Diegenen die langer in Nederland blijven, zijn veelal hooggeleide. Deze ontwikkeling heeft tevens tot gevolg dat volgmigratie inmiddels is afgenomen.

In de vierde plaats is naast arbeidsmigratie humanitaire- of asielmigratie in de loop van de tijd belangrijker geworden. Het betreft hier voornamelijk economische en politieke vluchtelingen.

Het huidige immigratiebeleid ten aanzien van derdelanders kan als volgt worden samengevat (SER 2007). Het accent in het beleid ligt, naast inburgering, op arbeidsmigratie. Door de invoering van de Koppelingswet, maar ook door uiteenlopende wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel komen immigranten niet snel meer in aanmerking voor een uitkering. De mogelijk aanzuigende werking van het stelsel van sociale zekerheid op immigranten is daarmee tot een minimum beperkt. Er is daarom nauwelijks of in het geheel geen sprake (meer) van 'socialezekerheidstoerisme'. De oudere laaggeschoolde immigrantengroepen deden een groter beroep op sociale zekerheid.

Het belangrijkste uitgangspunt van het vroegere en huidige immigratiebeleid is een restrictieve toelating in combinatie met selectiviteit. Alleen arbeidsmigranten met een toegevoegde waarde voor de arbeidsmarkt en de economie worden toegelaten. De restrictiviteit betreft in hoofdzaak het lagere en middensegment op de arbeidsmarkt. Daarmee probeert de overheid te voorkomen dat migranten worden toegelaten die een risico vormen voor het socialezekerheidsstelsel.

Recht op sociale zekerheid bestaat alleen in het geval dat men beschikt over een verblijfsvergunning of over een verblijfsrecht van de Europese Unie (EU). De Koppelingswet voorkomt dat immigranten zonder verblijfsvergunning aanspraak op sociale zekerheid kunnen doen gelden. Legaal werkende immigranten zijn in ons land verplicht verzekerd voor werknemersverzekeringen (WIA, WW en ZW) en volksverzekeringen (AOW, ANW en AWBZ). Wanneer noodgedwongen een beroep op bijstand moet worden gedaan, kan dit leiden tot het intrekken van de verblijfsvergunning.

Samenvattend is de huidige beleidsfilosofie van overheid en politiek aan de ene kant voornamelijk gericht op het inperken en beheersen van de toestroom van laaggeschoolde arbeidsmigranten en aan de andere kant op het selectief stimuleren van de instroom van hooggeschoolde kennismigranten. Van sociale zekerheid dient beslist geen aanzuigende werking uit te gaan. In combinatie met op activering gericht actief arbeidsmarktbeleid dient sociale zekerheid een neutraal instrument te zijn. Suggesties als zou een verdere grootschalige stimulering van immigratie ook een oplossing kunnen betekenen voor de op ons afkomende vergrijzingproblematiek of krapte op de arbeidsmarkt worden van de hand gewezen (CPB 2007).

Het accent op kennismigratie ligt in het verlengde van het streven op Europees en mondiaal niveau uit te groeien tot een competitieve kenniseconomie. Op het vlak van nadere vormgeving van een toekomstig communautair asielsebeleid zoekt Nederland samenwerking op EU-niveau.

De EU wil omstreeks 2010 een communautair immigratiebeleid realiseren. Daarvoor gelden de volgende drie redenen (Von Weizsäcker 2008). In de eerste plaats ondervinden de lidstaten een toenemende migratiedruk als gevolg van het gegeven dat steeds meer mensen uit arme landen migratie beschouwen als een realistische optie voor een beter leven. In de tweede plaats worden lidstaten met een aanzienlijke immigrantenbevolking geconfronteerd met een omvangrijke en complexe integratieproblematiek. In de derde plaats is er conform het beginsel van vrij verkeer van personen binnen de EU voor EU-burgers sprake van verminderde migratiebarrières. Deze ontwikkeling verhoogt de noodzaak van coördinatie en harmonisatie binnen de EU, ten aanzien van zowel hoog- als laagopgeleide

immigranten (Brücker en Von Weizsäcker 2008). En ook de EU streeft als geheel naar een competitieve kenniseconomie en moet in dit verband om schaars hoogopgeleid talent concurreren met de VS en Zuidoost-Azië.

### **Ontwikkelingen ten aanzien van integratie**

Evenals andere EU-landen kampt Nederland met een complexe en politiek- en maatschappelijk gevoelige integratieproblematiek. De huidige invulling van het arbeidsmigratiebeleid, gekenmerkt door selectieve restrictie en arbeidsmarktcomplementariteit, kan worden beschouwd als een exponent van de integratieproblematiek. Dat geldt in vergelijkbare mate voor de actuele discussies over inburgering van migranten en het transnationaliteitsvraagstuk; dat wil zeggen het als migrant kunnen beschikken over meer paspoorten (dubbele nationaliteit) (WRR 2007). Op de achtergrond spelen in ons land en andere Europese landen negatieve opvattingen van een deel van de burgers en politici over de toelating van immigranten en het gebruik van sociale voorzieningen door immigranten. Deze neemt volgens sommige waarnemers zelfs trekken aan van een sociale hypochondrie, inhoudende het produceren van een onafgebroken tegenstelling tussen 'de samenleving' en de 'niet-geïntegreerden' die buiten de samenleving staan' (Schinkel 2008). Daarnaast bestaat bij een deel van de EU-burgers de vrees dat immigranten autochtone werknemers op de arbeidsmarkt verdringen.

Op Europees niveau laat de Eurobarometer in de loop van de tijd toenemend negatieve opvattingen zien over immigranten. De meerderheid van de burgers in de EU is tegen een verdere toename van het aantal immigranten. Er overheerst een gevoel van 'de boot is vol'. Tegelijkertijd is sprake van een afnemende steun voor het EU-immigratiebeleid (Boeri e.a. 2002).

Uit een recente FT/Harris-poll over houdingen ten aanzien van migratie blijkt dat 40 procent van de respondenten in Frankrijk en meer dan 60 procent van de respondenten in de andere landen die deel uitmaakten van het onderzoek (Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Duitsland), van mening is dat er te veel immigranten in hun land zijn en dat het immigratiebeleid van hun land het immigranten te makkelijk maakt een legale verblijfsstatus te verwerven (Brücker en Von Weizsäcker 2008).

Er is weinig reden om aan te nemen dat de meningen in ons land anders zijn. Zo tonen trendgegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aan dat al sinds de jaren tachtig een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolging afwijzend staat tegenover alloctonen en in het bijzonder ten aanzien van laagopgeleide alloctonen (SCP 2007).

De percepties en attitudes blijken overigens niet geheel in overeenstemming met de feiten, zo blijkt uit sociaalwetenschappelijk onderzoek. De Beer en Koster laten op grond van bevindingen in de VS zien dat relatief genereuze sociale voorzieningen en inkomensoverdrachten in sommige deelstaten van de VS niet leiden tot meer verhuisbewegingen van migranten. Er wordt zelfs meer verhuisd naar minder genereuze deelstaten. Volgens De Beer en Koster is dan ook de conclusie gerechtvaardigd dat genereuze sociale voorzieningen niet positief gerelateerd zijn aan een toename van immigratie. Daarentegen vormen individuele kenmerken en de situatie van het huishouden een betere verklaring voor de verhuisgeneigdheid van migranten. Overigens blijkt deze conclusie niet of in mindere mate te gelden voor Latino's. Meer dan andere migranten zijn zij aangevoerd op sociale voorzieningen en zijn zij daarom sterker geclusterd in bepaalde deelstaten (De Beer en Koster 2007).

Deze bevindingen corresponderen in belangrijke mate met de conclusies van Boeri op grond van sociaalwetenschappelijk onderzoek over de situatie in Europa. Immigranten blijken zich primair te vestigen in regio's met de beste werkgelegenheidskansen. Als immigranten verhuizen naar landen met meer genereuze stelsels van sociale zekerheid dan blijkt de verhuizing niet zozeer te worden bepaald door de aantrekkelijkheid van het stelsel van sociale zekerheid, maar voornamelijk door persoonlijke kenmerken, zoals lage opleiding, een groot aantal kinderen en jonge leeftijd in vergelijking met de autochtone bevolking. Daarnaast blijkt dat immigranten na verloop van tijd uit bijstandsregelingen stromen (onder constanthouding van alle overige factoren blijkt bijvoorbeeld de afhankelijkheid van bijstand van migranten in Duitsland af te nemen naarmate zij langer in Duitsland verblijven). Boeri concludeert dan ook dat vooral van autoctonen afwijkende persoonlijke kenmerken bepalen of zij wel of niet een beroep op bijstandsregelingen doen en niet zozeer de mate van aantrekkelijkheid van de regelingen (Boeri e.a. 2002). Ook Van Oorschot komt op grond van Europees onderzoek tot vergelijkbare conclusies (Van Oorschot z.j.).

In 2007 schetste De Kam, hoogleraar economie van de publieke sector aan de RU Groningen, twee toekomstscenario's voor het stelsel van sociale zekerheid. De Kam spreekt niet in strikte zin van toekomstscenario's, maar van 'impressionistische toekomstbeelden'. Dat neemt niet weg dat de kern van wat hij doet het doortrekken is van bestaande ontwikkelingen op grond van min of meer tegengestelde basisaannames over economische groei en daarmee samenhangende indicatoren.

Direct uitgangspunt voor De Kam vormen de vier in 2004 door het Centraal Planbureau (CPB) gepubliceerde toekomstscenario's voor Europa en Nederland in de periode 2002-2040. Dit zijn achtereenvolgens *Regional Communities*, *Strong Europe*, *Transatlantic Market en Global Economy*. Het laatste scenario combineert internationale samenwerking met een grondige herziening van de collectieve sector en kent de sterkste economische groei. De Kam brengt de vier scenario's terug tot twee toekomstbeelden, namelijk een behoudend (conservatief) beeld en een meer vooruitstrevend (liberaal) beeld. Beide scenario's baseren zich op veronderstellingen betreffende achtereenvolgens omvang en samenstelling van de bevolking, arbeidsparticipatie, economische groei, omvang van de collectieve sector en enkele maatschappelijke opvattingen over onder andere solidariteit.

Het conservatieve toekomstbeeld aangeduid als 'behoud het goede' levert weinig economische groei op en een krimpende bevolking. De bestaande sociale voorzieningen worden zo veel mogelijk overeind gehouden. Het vooruitstrevende toekomstbeeld, aangeduid als 'verover de toekomst' gaat gepaard met een forse bevolkingsgroei, een voorspoedige groei van de economie en een grootschalige privatisering van het stelsel. De Kam doet geen concrete uitspraak over welk scenario het meest wenselijk is, al krijg je als lezer het gevoel dat dit het verover-de-toekomst-scenario is, dat goed past bij het CPB-scenario Global Economy. Formeel biedt hij de twee alternatieven aan als denkpijsten.

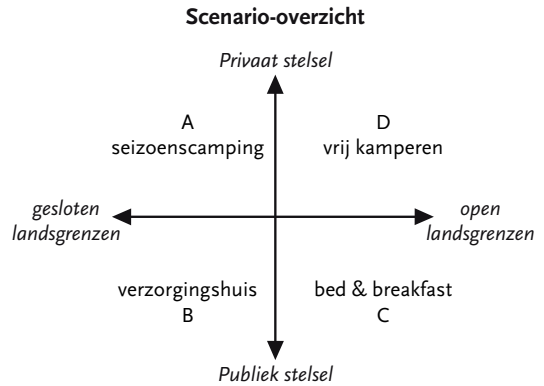
De problematiek van immigratie komt nauwelijks of niet aan de orde in de toekomstbeelden van De Kam. Hij beschouwt nieuwkomers hoofdzakelijk in termen van financiële kosten en baten voor de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat zij in beperkte mate 'entreegeld' voldoen, profiteren zij, aldus De Kam, per saldo over de gehele levensloop sterk van de verzorgingsstaat.

Box 1. Toekomstscenario's sociale zekerheid op basis van bestaande trends

### Enkele toekomstscenario's sociale zekerheid in het licht van immigratie

Toekomstscenario's laten zich op verschillende manieren construeren. Een gangbare manier is bestaande trends en bijbehorende indicatoren door te trekken naar een gefixeerd tijdstip in de toekomst. Recentelijk heeft De Kam (2007) een dergelijke benadering als uitgangspunt genomen voor het schetsen van enkele toekomstscenario's op het vlak van sociale zekerheid (zie box 1).

Een bezwaar tegen dit type toekomstscenario's is niet zozeer dat deze niet waarschijnlijk zouden zijn, maar dat ze op zichzelf niet zoveel bijdragen aan een creatieve vernieuwing van het denken over sociaal overheidsbeleid. Er is in dat verband op zijn minst één interessant en waardevol alternatief te bedenken bij het construeren van toekomstbeelden of scenario's. Daarbij wordt niet, zoals in het geval van De Kam, uitgegaan van bestaande beleidsrapporten en studies, maar van wezenlijke politieke en beleidsmatige spanningsvelden nu en in de toekomst. Deze spanningsvelden worden vervolgens voorgelegd aan een kleine groep van ingewijden met de bedoeling op basis daarvan mogelijke toekomstbeelden te construeren. Dergelijke toekomstbeelden zullen meer 'vlees en bloed' bevatten dan toekomstbeelden die zijn ge-



Box 2. Vier toekomstscenario's voor immigratie en sociale zekerheid in Nederland

baseerd op het doortrekken van bestaande trends. Daar kan het maatschappelijke debat over sociale zekerheid, migratie en integratie baat bij hebben.

De constructie van de hiernavolgende scenario's is gebaseerd op deze alternatieve benadering. De scenario's anticiperen niet alleen op mogelijke politieke, maar ook op bevolkingsvoorkeuren (zie box 2).

Kerngedachten achter de scenarioconstructie zijn:

1. toekomst verkennen;

2030					
	nr	Factor	Zeker	Onzeker	Prio
Sociaal	1	(arbeids)migratie van buiten Europa		x	
	2	vergrijzing binnen Europa	x		
	3	gevoel van verbondenheid / gemeenschapszin		x	
	4	intolerantie		x	
Technologisch	5	Bevolkingsontwikkeling	x		
	6	terrorismedreiging en veiligheid	x		
	7	onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen (o.a. ICT beveiligingsrisico's)	x		
	8	tegenstellingen tussen groepen / wij-zij/ gevestigden-buitenstaanders			
	9	verveelvoudiging sociale verbanden door ICT	x		
	10	plaatsonafhankelijkheid door ICT	x		
	11	informatisering	x		
Economie & milieu	12	vertaaltechnologie	x		
	13	koppelingen van gegevensbestanden	x		
	15	Economische ontwikkeling Europazone		x	
		werkgelegenheidsontwikkeling als afgeleide van mondialisering		x	
Politiek	16	Milieubedreigingen	x		
	20	breedte van de sociale zekerheid		x	
	21	privatisering sociale zekerheid	x		2
	22	Europese harmonisering van arbeidsmigratie		x	
	23	integratietempo Oost-Europese landen			
	24	beperking en stimuleren van arbeidsmigratie		x	1
	25	Europese harmonisatie van overheidsbeleid		x	

Box 3. Zekere en onzekere factoren in 2030 in relatie tot sociale zekerheid en immigratie

2. zekere/onzekere factoren scheiden;
3. de twee grootste spanningsvelden contrasteren.

De basis voor het scenario-ontwerp vormde het onderscheid tussen sociale, technologische economische, milieu- en politieke trends. Op basis van dit onderscheid is vervolgens een lijst met ruim twintig factoren geïnventariseerd die omstreeks het jaar 2030 naar alle waarschijnlijkheid zeker of onzeker zijn. Deze factoren zijn weergegeven in box 3.

Interactief zijn daaruit ten slotte in een kleine groep twee prioritaire spanningsvelden gedetecteerd.<sup>2</sup> Dit zijn:

1. beperken of stimuleren van arbeidsmigratie; en
2. vormgeving of breedte van sociale zekerheid.

Beide spanningsvelden leiden tot het in box 2 weergegeven assenstelsel open versus gesloten landsgrenzen wat betreft immigratie en publiek versus privaat stelsel van sociale zekerheid en vervolgens tot de benoeming van vier mogelijke toekomstscenario's betreffende sociale zekerheid en migratie: *Seizoenscamping*, *Verzorgingshuis*, *Vrij Kamperen en Bed & Breakfast*. De keuze voor de typering van de

scenario's is ingegeven door het thema migratie te associëren met reizen en tijdelijkheid en bevat geen waardeoordelen. Elk van de vier scenario's geeft aan hoe de toekomst *kan* zijn.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat omstreeks 2030 onder andere de volgende factoren als min of meer *zeker* kunnen worden beschouwd: vergrijzing en bevolkingsontwikkeling, veiligheid, plaatsafhankelijkheid van ICT, koppeling van gegevensbestanden, milieubedreigingen en privatisering van sociale zekerheid. Min of meer *onzeker* echter zijn onder meer de volgende factoren: arbeidsmigratie van buiten Europa, gevoel van verbondenheid en gemeenschapszin, economische ontwikkeling in de Eurozone, werkgelegenheidsontwikkeling als afgeleide van mondialisering, breedte van sociale zekerheid en Europese harmonisatie van overheidsbeleid. Met de op basis van deze factoren onderscheiden twee majeure spanningsvelden worden hierna de vier afzonderlijke toekomstscenario's nader beschreven.

*Scenario A, Seizoenscamping (zie box 4)*

De Seizoenscamping is in 2030 een combinatie van een privaat stelsel van sociale zekerheid en gesloten landsgrenzen. Iedereen wordt geacht voor zichzelf te

<b>Scenario A</b>	
Label	<p><b>Seizoenscamping</b></p> <p><b>Gesloten landsgrenzen</b></p> <p><b>Privaat stelsel</b></p>
Korte beschrijving	Sterk geïndividualiseerde, gesloten samenleving waarin alle stille arbeidsreserves benut moeten worden en inburgering is afgeschaft
Aantrekkelijk =	Mondige, geëmancipeerde burgers met een grote mate van zelfredzaamheid
Gebruik SZ	Niet meer aan de orde: 'privaat verzekeren' troef
Uitsluiting	Volledig doorgevoerd
Inburgering	Overbodig en afgeschaft
Dubbele nationaliteit	Wordt in dit systeem niet toegestaan
Uitdaging	Een vergrijzende samenleving voldoende productief houden met maatregelen zoals kinderstimulering, emancipatie en seniorenwerken

Box 4. Toekomstscenario A: Seizoenscamping



zorgen. Er is niettemin een zekere mate van basisverzorging voor diegenen die een vaste plaats hebben in de samenleving. Dat houdt hoofdzakelijk in dat het dak boven het hoofd is geregeld. Het verblijf van de relatief kleine groep immigranten is doorgaans langdurig, maar hoeft niet permanent te zijn. Al met al is sprake van een sterk geïndividualiseerde en statische samenleving met een gesloten karakter.

In dit scenario zijn de burgers mondig en emancipeerd en beschikken zij over een grote mate van zelfredzaamheid. Gebruik van sociale zekerheid is als zodanig niet meer aan de orde omdat het stelsel van sociale zekerheid volledig is geprivatiseerd. Op het vlak van immigratiebeleid is inburgering voortaan overbodig en dubbele nationaliteit van migranten wordt niet toegestaan.

De uitdaging voor samenleving, politiek en beleid in dit toekomstscenario is het voldoende productief houden van een vergrijzende samenleving met maatregelen op het vlak van kinderstimulering, emancipatie en arbeidsinschakeling van senioren.

*Scenario B, Verzorgingshuis (zie box 5)*

In dit geval zal sprake zijn van een publiek stelsel in combinatie met gesloten landsgrenzen.

Het stelsel van sociale zekerheid is alleen toegankelijk voor een nader bepaalde selecte groep. De verzorging van deze groep is compleet, inclusief huisvesting. Evenals in scenario A betreft het Verzorgingshuis een gesloten statische samenleving, maar wel met een hoge mate van onderlinge solidariteit.

In het Verzorgingshuis bestaat een grote mate van veiligheid en bescherming. De sociale zekerheid is er overzichtelijk geregeld: alleen de burgers van het Verzorgingshuis zijn rechthebbend. Dat houdt tevens in dat de uitsluiting van migranten volledig is. Daardoor is inburgering overbodig en afgeschaft. Dubbele nationaliteit is in dit toekomstscenario niet toegestaan. De belangrijkste uitdaging voor samenleving, politiek en beleid van het Verzorgingshuis is, hoe het Verzorgingshuis voldoende dynamisch en innovatief te houden ten opzichte van de rest van de wereld.

*Scenario C, Bed & Breakfast (zie box 6)*

In dit geval zal sprake zijn van een publiek stelsel van sociale zekerheid dat is gecombineerd met open landsgrenzen. Iedereen is in principe welkom en men verblijft over het algemeen niet permanent of

<b>Scenario B</b>	
Label	<p><b>Verzorgingshuis</b></p> <p><b>Gesloten landsgrenzen</b></p> <p><b>Publiek stelsel</b></p>
Korte beschrijving	Een gesloten, statische samenleving met een hoge collectieve solidariteit en hoge aanpassingsdruk voor iedereen die er deel van uitmaakt
Aantrekkelijk =	Grote mate van veiligheid en bescherming
Gebruik SZ	Overzichtelijk: alleen burgers van het verzorgingshuis zijn rechthebbend
Uitsluiting	Volledig doorgevoerd
Inburgering	Overbodig en afgeschaft
Dubbele nationaliteit	Wordt in dit systeem niet toegestaan
Uitdaging	Hoe houden we dit dynamisch en innovatief en in contact met de rest van de globaliserende economie?

Box 5. Toekomstscenario B: Verzorgingshuis

niet voor de lange termijn. Door de vermoede grote toeloop van migranten zal het collectief gegarandeerde voorzieningenniveau mede om reden van betaalbaarheid van een beperkte omvang zijn. Voor meer voorzieningen zal individueel moeten worden betaald.

Het bijbehorende type samenleving is dynamisch waarin onderlinge solidariteit bij voortduring onder druk zal staan.

Het aantrekkelijke van Bed & Breakfast is dat Nederland in de wereld bekend staat om zijn dynamische en sociale vangnet. Daardoor gaat van het stelsel van sociale zekerheid een zekere aanzuigende werking uit. Aan inburgering worden mede om die reden hoge eisen gesteld. Niet-ingeburgerden hebben geen toegang tot het stelsel. Controversieel in dit scenario is het thema van de dubbele nationaliteit. De grootste uitdaging voor de politiek in Bed & Breakfast is de politieke discussie over sociale zekerheid, migratie en integratie in een rustig vaarwater te houden. Het gaat daarbij om de vraag of Nederland bereid is te betalen voor zijn gastvrijheid of dat er sprake moet zijn van grootschalig uitsluiten van vreemdelingen.

*Scenario D, Vrij Kamperen (zie box 7)*

Dit scenario behelst een privaat stelsel van sociale zekerheid in combinatie met open landsgrenzen. Mensen mogen zelf kiezen waar zij heen gaan. De toegang is vrij en er zijn geen selectiecriteria. Collectieve voorzieningen ontbreken geheel, iedereen wordt geacht voor zichzelf te zorgen. Het type samenleving is individualistisch en tegelijkertijd ook dynamisch.

Vrij Kamperen houdt een sterk dynamische samenleving in die intensief schakelt met de rest van de wereldeconomie en met een grote groep drop-outs. Aantrekkelijk in dit toekomstscenario is het hebben van een sterke internationale concurrentiepositie. De centrale uitdaging voor politiek en beleid vormt het voorkomen van maatschappelijke tweedeling en de vorming van grote getto's. Anderzijds is een dubbele nationaliteit geen probleem en is inburgering van vreemdelingen niet nodig. Publieke sociale zekerheid is afgeschaft in Vrij Kamperen.

Het gegeven dat het om mogelijke toekomstscenario's gaat, geeft aan dat er zowel in theorie als praktijk keuze- en stuurmogelijkheden zijn voor politiek en stakeholders in die zin dat kan worden gekozen tus-

Scenario C	
Label	<b>Bed &amp; breakfast</b>
	<b>Open landsgrenzen</b>
	<b>Publiek stelsel</b>
Korte beschrijving	Open samenleving waarin de overheid op eieren loopt: continu sturen tussen hoge uitgaven en vergaande uitsluitingen en een gevoelige burgerschapsdefinitie
Aantrekkelijk =	Nederland staat bekend om zijn sophisticated vangnet: dynamisch en sociaal
Gebruik SZ	Aanzuigende werking
Uitsluiting	Niet-ingeburgerden hebben geen toegang
Inburgering	Hoge eisen
Dubbele nationaliteit	Gevoelig dilemma, open voor discussie
Uitdaging	Politieke discussies in rustig vaarwater houden. Zijn we bereid te betalen voor de gastvrijheid of gaan we grootschalig uitsluiten?

Box 6. Toekomstscenario C: Bed & Breakfast

sen wat men niet en wat men wel wil. Geen van de vier mogelijke scenario's blijkt overigens ideaal. Elk scenario heeft voor- en nadelen, afhankelijk van de invalshoek die men kiest. Voorstanders van een Europese kenniseconomie en met een voorkeur voor een open samenleving zullen zich het meest thuis voelen bij scenario C of D, of een mengvorm daarvan.

Anderzijds zullen voorstanders van een minder prominente rol van de EU, evenals van een beperking van immigratie eerder kiezen voor scenario A of B, of een mengvorm daarvan.

Een meerderheidskeuze voor één van de vier scenario's wordt bemoeilijkt of vergemakkelijkt door de feitelijke voorkeuren en gevoelens van de burgers ten aanzien van niet-westerse immigranten. Niettemin lijkt het vanuit zowel maatschappelijk als politiek oogpunt zaak tegenstellingen over de toekomst van sociale zekerheid en immigratie zoveel mogelijk te slechten tussen politici onderling en daarnaast tussen politici, stakeholders en burgers. Het doel daarvan zou niet moeten zijn 'muddling through' op het pad van immigratie en sociale zekerheid in de vorm van een steeds restrictiever beleid, maar het uitstippelen van een sterk en gedeeld toekomstperspectief.

### Naar een inclusieve en tegelijkertijd dynamische samenleving op het vlak van sociale zekerheid, immigratie en integratie

Een beleid dat goed past bij een (open) samenleving met een publiek dan wel privaat stelsel van sociale zekerheid bevat de volgende drie kernpunten, waarbij het eerste punt het minst controversieel is:

1. gecoördineerde Europese afstemming van het immigratiebeleid ten aanzien van niet-westerse immigranten;
2. het verschaffen van meer ruimte op de arbeidsmarkt aan laaggeschoolde immigranten, naast een ruime toelating van hoogopgeleide kennisimmigranten; en
3. gedeeltelijke aanpassing van het solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid.

*Ad a en b: Gecoördineerde EU-afstemming van het beleid en meer ruimte voor laaggeschoolde immigranten*

Nederland conformeert zich aan en stimuleert het zich ontwikkelende arbeidsmigratie- en asielbeleid ten aanzien van niet-westerse migranten op het niveau van de Europese Unie, maar houdt daarbij wel

Scenario D	
Label	Vrij kamperen Open landsgrenzen Privaat stelsel
Korte beschrijving	Een hoogdynamische geïndividualiseerde samenleving die intensief schakelt met de wereldeconomie en een grote groep sociale drop-outs
Aantrekkelijk =	Sterke internationale concurrentiepositie
Gebruik SZ	Er is geen collectieve sociale zekerheid
Uitsluiting	Uitsluiting door verzekeraars op basis van claimkans
Inburgering	Niet nodig, deels zelf ongewenst
Dubbele nationaliteit	Geen enkel probleem
Uitdaging	Tweedeling met grote ghetto's voorkomen

Box 7. Toekomstscenario D: Vrij Kamperen

vast aan het geldende subsidiariteitsbeginsel dat bepaalde zaken in de allereerste plaats op het niveau van de lidstaten dienen te worden geregeld (SER 2007). Duidelijk is wel dat de druk van illegale immigranten afkomstig uit de Derde Wereld ook in de komende decennia groot zal blijven, alleen al vanwege de enorme inkomens- en welvaartsverschillen tussen de rijke EU-landen enerzijds en bijvoorbeeld Afrika anderzijds. Geschat wordt dat er momenteel in totaal 4-8 miljoen illegale immigranten in de EU blijven, met een jaarlijkse aanwas van ongeveer een half miljoen illegale immigranten (Von Weizsäcker 2008). Het lijkt erop dat dit onvoldoende onder ogen wordt gezien door politiek en werkgevers- en werknemersorganisaties. Er bestaat een *communis opinio* dat in het vigerende arbeidsmigratiebeleid intussen dusdanig hoge drempels zijn gelegd, dat men in belangrijke mate zelf kan bepalen welke immigranten wel en welke niet zullen worden toegelaten. Zo bezien, is het Nederlandse migratiebeleid ten aanzien van derdelanders voornamelijk gereduceerd tot een beleid dat zich richt op de toelating van hoogopgeleide (kennis-) arbeidsmigranten. Het voorkomen van illegale immigratie blijft daarbij nagenoeg buiten de publieke discussie. Illegale en asielmigratie vormen anderzijds wel weer een substantieel thema in het EU-arbeidsmigratie- en asielbeleid. Strenge controle aan de buitengrenzen van de EU vormt daarvan een belangrijk, doch weinig effectief onderdeel. Op nationaal niveau wordt in relatie hiermee niettemin getracht bilaterale overeenkomsten te sluiten over circulaire migratie en leertrajecten met derde landen om op die manier illegale immigratie af te remmen of te beheersen en tegelijkertijd arbeidsmigratie van hoogopgeleide kennismigranten naar ons land te bevorderen.

Nederland zou er in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen mogelijk verstandig aan doen het beleid ten aanzien van illegale (veelal laagopgeleide) immigratie nader uit te werken, voornamelijk in de richting van een zekere mate van liberalisering van de toegang en dit tevens te verbinden met het bestaande arbeidsmigratiebeleid. Dat zou de facto kunnen inhouden dat ook laagopgeleide migranten, onder voorwaarden, gemakkelijker legale toegang zouden moeten kunnen krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid.<sup>3</sup>

Naar analogie van een green card-, blue card- of puntensysteem voor kennismigranten zou een der-

gelijk systeem parallel ook voor laagopgeleide immigranten kunnen worden ontwikkeld. Ook Von Weizsäcker, Europees immigratie-expert, is van mening dat *continuous earned regularisation* van illegale immigranten effectiever uitpakt ten aanzien van beheersing van illegale immigratie dan bijvoorbeeld circulaire migratie of tijdelijke migratieprogramma's (Von Weizsäcker 2008). Het resultaat van *continuous earned regularisation* is dat daarmee niet alleen de illegale immigratiedruk substantieel zal kunnen worden verminderd, maar dat daarmee ook een wezenlijke bijdrage kan worden geleverd aan het voorkomen van een gesegmenteerde samenleving. Een dergelijk streven houdt uiteraard wel in dat de bestaande en wijdverspreide weerstanden en negatieve attitudes van een deel van de bevolking ten opzichte van immigranten uit derde landen in de komende jaren in een meer positieve richting dienen te worden omgebogen. Dit lijkt echter onmogelijk zonder een grondige herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid.

*Ad c: Aanpassing van het solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid*

In hun recente studie over individualisering, globalisering en solidariteit maken De Beer en Koster enkele behartenswaardige opmerkingen over de houdbaarheid van solidariteit in een globaliserende samenleving (De Beer en Koster 2007). Internationale migratie is een belangrijke component van globalisering en heeft gevolgen voor de beleving van solidariteit door burgers. Een grotere heterogeniteit van de nationale gemeenschap zal solidariteit waarschijnlijk onder druk zetten. Zij vatten solidariteit op als onderlinge positieve lotsverbondenheid. Solidariteit kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld verplichte of vrijwillige solidariteit. Zij stellen op grond van analyse van Europese onderzoeksgegevens vast dat opvattingen over vrijwillige solidariteit in ons land tamelijk stabiel zijn. Anders ligt dit in het geval van verplichte solidariteit. In de praktijk blijkt solidariteit met verschillende groepen sterk uiteen te lopen. Zo geeft ongeveer twee derde van de bevolking aan solidair te zijn met ouderen, zieken en gehandicapten, terwijl maar ongeveer een kwart van de bevolking zich solidair acht met immigranten (vergelijk ook Van Oorschot z.j.). Bovendien

voelen jongeren en lageropgeleiden zich minder solidair dan ouderen en hoogopgeleiden. Vooral onder jongere generaties geboren na 1970 loopt de solidariteit gemiddeld genomen sterk terug.

De hogere mate van solidariteit van ouderen vertaalt zich bij immigranten in een voorkeur voor vrijwillige solidariteit. In combinatie met de eerder weergegeven negatieve attitudes van burgers over immigranten vormt de verandering van de solidariteitsbeleving onder invloed van globalisering en immigratie daarom een majeure uitdaging voor de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid. De feitelijke versmalling en schaalverkleining die het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen twintig jaar heeft ondergaan, doet daar op zichzelf weinig aan af. Anders geformuleerd bevindt de verplichte en abstracte solidariteit die de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid schraagt, zich in toenemend woelig vaarwater. Het is de vraag of deze op langere termijn nog voldoet en of het niet verstandig is tijdig naar een aan de tijd en omstandigheden aangepaste vorm van solidariteit op zoek te gaan die past bij een samenleving met open grenzen casu quo een open samenleving.

De Beer en Koster roepen op basis van de uitkomsten van hun studie de vraag op of de oplossing van de solidariteitsproblematiek niet voor een belangrijk deel zal moeten worden gezocht in een verdere afzwakking van de verplichte solidariteit en een versterking van de vrijwillige solidariteit. Voor hen is dat een aantrekkelijker alternatief dan verdere marktwerking en privatisering van de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid. Zij destilleren hun voorkeur uit een groot aantal mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de verzorgingsstaat op basis van het aan de omvang van solidariteit gerelateerde onderscheid brede of smalle verzorgingsstaat en schaalverkleining of schaalvergroting van de verzorgingsstaat.<sup>4</sup> Een van de aantrekkelijke ontwikkelingsrichtingen, aansluitend bij enerzijds de feitelijke ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat tot *gemeenschapszorg* en anderzijds de toenemende voorkeur onder bepaalde bevolkingsgroepen voor vrijwillige solidariteit, is de zogenoemde *Verzorgingsstad*. De Verzorgingsstad is resultante van handhaving van de huidige breedte van de verzorgingsstaat en schaalverkleining. In de Verzorgingsstad zal vrijwillige solidariteit, naast ver-

plichte solidariteit, een belangrijker plaats innemen dan in de huidige verzorgingsstaat omdat deze eenvoudiger op deze (kleinere) schaal makkelijker is te organiseren (De Beer en Koster 2007).

De Beer en Koster leveren met hun studie een belangrijke voornamelijk empirisch gefundeerde bouwsteen voor een mogelijke herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip. Deze zou tevens een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het klimaat ten opzichte van immigranten casu quo hun mate van sociale insluiting in de Nederlandse samenleving. Er ontbreekt echter nog één belangrijk element dat hierna verder zal worden uitgewerkt en in een ruimere context zal worden geplaatst. Dit betreft de geslotenheid van het gangbare solidariteitsbegrip. Geslotenheid komt in feite neer op het gegeven dat alleen burgers die deel uitmaken van de nationale gemeenschap of kring van verzekerden toegangsrechten hebben tot sociale zekerheid. Anderen, zoals immigranten, worden geconfronteerd met toegangsdrempels of worden in bepaalde situaties geheel uitgesloten. Omgekeerd zijn de huidige nog steeds tamelijk omvangrijke verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid op langere duur alleen overeind te houden met een gesloten, doch voor een deel sociaal uitsluitend, solidariteitsbegrip. Sleutelen aan het solidariteitsbegrip brengt daarom onvermijdelijk een andere materiële invulling van het stelsel van sociale zekerheid met zich mee, evenals een andere institutionele vormgeving ervan (vergelijk Frissen 2007).

Afgezien van De Beer en Koster, die hun opmerkingen over een andere invulling van solidariteit, zoals gezegd, baseren op uitkomsten van empirisch onderzoek, zijn in de afgelopen periode enkele voorstellen gedaan vanuit een meer theoretische en/of normatieve hoek.

Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onlangs voor een verschuiving van het accent op de Nederlandse identiteit in politiek en beleid naar processen van identificatie met Nederland en daarnaast voor een identiteitsbegrip dat een meer open en inclusief karakter draagt (WRR 2007). Navolging van dit pleidooi heeft rechtstreeks gevolgen voor de aard en invulling van het begrip solidariteit. Dit zal meer tegemoet moeten komen aan het gegeven dat er steeds meer mensen komen met een hybride of meervoudige identiteit, de zogenoemde 'mengelmensen'.<sup>5</sup> Het voorstel van

de WRR vloeit direct voort uit de moeilijkheden die de samenleving ondervindt met het accepteren van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving. Er is in feite in het verlengde van de verzorgingsstaat een seculiere, blanke en liberale meerderheidscultuur ontstaan waarmee nieuwkomers zich moeilijk kunnen identificeren.

Anders geformuleerd, ligt het accent in het gangbare solidariteitsbegrip op de Nederlandse identiteit. Dat wil zeggen dat immigranten en hun nageslacht alleen geacht worden toegang te krijgen tot de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat als zij zich voldoende identificeren met een min of meer homogene Nederlandse identiteit. Daarin schuilt tegelijkertijd het probleem. Volgens de WRR bestaat een dergelijke unieke 'Nederlandse' identiteit niet. Deze zou evenmin moeten worden nagestreefd omdat deze de uitsluiting van migranten versterkt. De WRR beklemtoont het belang van sociale insluiting. Dat voorkomt op termijn sociale onrust en draagt bovendien positief bij aan het functioneren van de economie en de arbeidsmarkt. Om dit te bewerkstelligen is in plaats van identificatie met een min of meer homogene en unieke Nederlandse identiteit erkenning nodig van het naast elkaar bestaan van verschillende processen van identificatie.<sup>6</sup> In de context van globalisering zijn immers nieuwe lokale identiteiten ontstaan, naast transnationale identiteiten. Tevens is sprake van een grotere pluriformiteit in leefstijlen, smaken, opvattingen, normen en waarden. De door de WRR voorgestelde 'perspectiefwisseling' houdt erkenning in van wederzijdse afhankelijkheid en lotsverbondenheid. De noodzaak van inburgering, dubbele nationaliteit en gebruik of misbruik van sociale zekerheid komt daarmee in een geheel ander daglicht te staan. Het identiteitsvraagstuk is dan niet langer een integratievraagstuk, maar een samenlevingsprobleem.

De WRR sluit met zijn betoeg aan bij het pleidooi van de econoom Amartya Sen (Sen 2006). Sen noemt een benadering die uitgaat van één allesoverheersende identiteit een *solitarist approach*. De andere door hem voorgestane benadering is een pluralistische. Deze doet recht aan het gegeven dat alle mensen beschikken over *plural identities* in plaats van over één *singular* identiteit. Je bent niet alleen christen of moslim, maar bijvoorbeeld ook vader, werknemer, et cetera. Een 'kunstmatig' solitaristische benadering brengt grote risico's met zich mee.

Deze leidt gemakkelijk tot verdeeldheid en conflicten tussen mensen. Daarentegen bevordert een pluralistische benadering volgens Sen harmonie en sociale insluiting: 'The hope of harmony in the contemporary world lies to a great extent in a clearer understanding of the pluralities of human identity, and in the appreciation that they cut across each other and work against a sharp separation along one single hardened line of impenetrable division' (Sen 2006).

Ook Frissen voegt zich in zekere mate in dit rijtje (Frissen 2006). Hij ziet de gangbare invulling van solidariteit als 'een soort burgeroorlog maar dan voortgezet met politieke middelen'. Solidariteit in de verzorgingsstaat is in overwegende mate gericht op 'welbegrepen eigenbelang'. Als dat niet meer of niet meer voldoende aanwezig is, verdampt de solidariteit door het optreden van onbehagen, ressentiment of paternalisme. De gangbare solidariteit is in feite een gemankeerde vorm van solidariteit omdat deze afgedwongen is en de ontvanger onzichtbaar is gemaakt. Directe relaties ontbreken. Op grond hiervan is Frissen van mening dat *one fits all*-solidariteit onmogelijk is in de hedendaagse sociale realiteit en dat het daarom van groot belang is verschillen tussen mensen te erkennen. Dit vraagt aldus Frissen om meervoudige arrangementen in de onderlinge verhouding van het private, het publieke en het politieke en daarnaast ook in de vormgeving van *checks and balances*. In dit perspectief past meer ruime voor vrijwillig vormgegeven solidariteit, maar ... 'alleen als die vrijwilligheid leidt tot een onaanvaardbare beschadiging van anderen is verplichting legitiem' (Frissen 2007). Pluraliteit staat daarom ook voorop in de benadering van Frissen. In aanvulling op pluraliteit zal er zijns inziens ook sprake moeten zijn van een meervoudigheid van instituties die recht doen aan de actuele en toekomstige pluraliteit van identiteiten. Dit voorkomt het opleggen van assimilatie aan immigranten en sociale uitsluiting.

### Conclusie

In dit betoeg zijn vier – elkaar min of meer uitsluitende – toekomstscenario's met betrekking tot immigratie en sociale zekerheid geschetst met als doel een antwoord te vinden op de vraag hoe de Nederlandse verzorgingsstaat en meer in het bijzonder het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst in positieve zin kan bijdragen aan arbeidsmarktpar-

ticipatie en tevens maatschappelijke integratie van niet-westerse immigranten. De vier scenario's zijn ideaaltypes en kunnen vooral dienen als referentiekader voor politiek en samenleving bij het maken van verantwoorde toekomstgerichte keuzes.

Uit een vergelijking van de vier scenario's blijkt dat geen enkel scenario op zichzelf voor de volle honderd procent nastrevenswaardig is. Aan elk onderscheiden scenario kleven voordelen, maar ook nadelen. Dat betekent niet dat de scenario's dan maar naar de prullenbak moeten worden verwezen. Door de scenario's te relateren aan de feitelijke politieke, beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid, immigratie en integratie in Nederland krijgen deze een duidelijke meerwaarde.

De belangrijkste ontwikkeling in het afgelopen decennia op het vlak van sociale zekerheid is de omslag van inkomen boven werk naar werk boven inkomen. Daarbij zijn de traditionele kernprincipes van sociale zekerheid zoals bescherming, insluiting, zekerheid, solidariteit, gelijke rechtsbedeling en non-discriminatie onder druk komen te staan. Dit heeft geleid tot een groter beroep op individuele verantwoordelijkheid van burgers en tot een afname van de betrokkenheid van de overheid. Vooralsnog ziet het ernaar uit dat deze ontwikkeling zich ook in de toekomst zal voortzetten.

Ten aanzien van immigratie ligt het politieke en beleidsaccent op het inperken en beheersen van de toestroom van laaggeschoolde arbeidsmigranten en daarnaast op het selectief stimuleren van de instroom van hooggeschoolde kennismigranten. Kennismigratie wordt gestimuleerd omdat het een bijdrage levert aan een internationaal concurrerende kenniseconomie. Door het gebruik van sociale zekerheid sterker dan in het verleden te koppelen aan het verrichten van (legaal) betaalde arbeid wordt getracht eventueel socialezekerheidsstoerisme van immigranten zo veel mogelijk uit te bannen. Of de immigratiedruk vanuit derde landen daardoor structureel zal afnemen, blijft door de intensiteit van mondiale immigratiestromen twijfelachtig.

Ten slotte overheerst bij het integratievraagstuk in toenemende mate het gevoel in de samenleving dat de boot vol is. Een groot deel van de Europese en Nederlandse bevolking is van mening dat er te veel immigranten in de EU zijn en dat hun land het immigranten te gemakkelijk maakt een legale verblijfs-

status te verwerven. Dat uit zich onder andere in een afwijzende houding van de burgers ten opzichte van allochtonen en in het bijzonder ten opzichte van laagopgeleide allochtonen. In het geval van verzorgingsstaatvoorzieningen of het stelsel van sociale zekerheid is er sprake van minder solidariteit van autochtone burgers met allochtone burgers. Mede daardoor staat het gangbare formele solidariteitsbegrip onder druk.

Indien we de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van sociale zekerheid, immigratie en integratie relateren aan de vier onderscheiden scenario's ontstaat een tegenstrijdig beeld. De selectieve toelating van hoogopgeleide kennismigranten past meer bij een open samenleving en het beperken van de toestroom van laagopgeleide migranten bij een gesloten samenleving. De feitelijke ontwikkelingen op het vlak van sociale zekerheid wijzen in de richting van een verder opschuiven in de richting van een gepriivatiseerd stelsel. De relatief sterke anti-immigratiegevoelens in de samenleving tenderen op hun beurt weer in de richting van een gesloten samenleving. Per saldo lijken de feitelijke ontwikkelingen nog het meest te tenderen naar het scenario 'Seizoenscamping', dat wil zeggen: gesloten grenzen in combinatie met een gepriivatiseerd stelsel. Dit resulteert in een sterk geïndividualiseerde, gesloten samenleving waarin alle stille arbeidsreserves moeten worden benut en waarbij de belangrijkste uitdaging is een vergrijzende samenleving voldoende productief te houden. Selectieve toelating van hoogopgeleide kennismigranten zal het karakter van Seizoenscamping niet wezenlijk aantasten.

Seizoenscamping kent voornamelijk mondige, geëmancipeerde burgers met een grote mate van zelfredzaamheid. Het is een samenlevingstype dat tevens wordt gekenmerkt door een grote mate van sociale uitsluiting.

*Is één van de overige drie onderscheiden scenario's meer aantrekkelijk in die zin dat deze meer maatschappelijke en economische baten oplevert', zoals minder sociale ongelijkheid, meer productiviteit en welvaart?* Refererend aan de feitelijke ontwikkelingen op het vlak van sociale zekerheid, immigratie en integratie is een terugkeer naar een omvangrijker collectief stelsel van sociale zekerheid een afgesloten of doodlopende weg. Dat geldt niet of in aanzienlijk mindere mate voor de vrijheid van keuze voor open of gesloten grenzen. Op grond daarvan kan worden gecon-

cludeerd dat de scenario's Verzorgingshuis (combinatie van publiek stelsel en gesloten landsgrenzen) en Bed & Breakfast (combinatie van publiek stelsel en open landsgrenzen) met het oog op de toekomst weinig realiteitswaarde bevatten. Blijft over het scenario Vrij Kamperen (combinatie van privaat stelsel en open landsgrenzen). Vrij Kamperen is een hoogdynamische geïndividualiseerde samenleving die intensief schakelt met de wereldeconomie. Tegelijkertijd levert dit type samenleving door het ontbreken van een publiek stelsel van sociale zekerheid veel drop-outs en sociale uitsluiting op. In die zin komt het overeen met Seizoenscamping.

Concluderend zullen de twee resterende scenario's Seizoenscamping en Bed & Breakfast in de geschetste ideaaltypische vorm een onvoldoende positieve bijdrage leveren aan arbeidsmarktparticipatie en tegelijkertijd aan maatschappelijke integratie van niet-westerse immigranten in de Nederlandse samenleving. Bed & Breakfast zal wel meer positieve economische baten opleveren en is daardoor wellicht meer nastrevenswaardig dan Seizoenscamping. Op een tweetal punten zou water bij de wijn kunnen worden gedaan, zodat de voordelen van Bed & Breakfast optimaal kunnen worden benut en de

nadelen zo veel mogelijk kunnen worden beperkt. Aan de ene kant zal op de dimensie open en gesloten landsgrenzen, meer dan nu het geval is, een middenpositie kunnen worden gezocht door bijvoorbeeld ook de toelating van laagopgeleide niet-westerse immigranten nader te reguleren naar analogie van het beleid ten aanzien van hoogopgeleide immigranten door middel van *continuous earned regularisation* in de vorm van een blue of green card. Aan de andere kant ligt er een uitdaging voor politiek en beleid om het aan erosie onderhevig zijnde solidariteitsbegrip van de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid een hernieuwde inhoud te geven die beter aansluit bij de voorkeuren van de bevolking. Dit voorkomt een mogelijk te ver doorslaande privatisering van het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst en kan bovendien bijdragen aan het tegengaan van anti-immigratiegevoelens in de samenleving.

Het perspectief dat zich dan ontrolt, is een welvend Nederland met een voor iedereen aantrekkelijk en bruisend veelkleurig patchwork van afzonderlijke kleinere solidaire gemeenschappen met een grote diversiteit van betaalde diensten. Zoiets als in het hedendaagse New York, maar dan met aanzienlijk minder sociale uitsluiting.

## Noten

1 Zie Sen 2006, p. 15.

2 De toekomstscenario's zijn ontwikkeld in samenwerking met H. Duinkerken (PUUR & Co), prof. mr. G. Vonk (RUG), drs. F. Miedema (RUN), drs. B. Post (RUN), prof. dr. E. de Gier (RUN). Daarnaast waren bij de toetsing van de scenario's betrokken: prof. dr. P. de Beer (UvA), dr. F. Koster (Uva/RUL), mr. dr. P. Minderhoud (RUN), dr. A. Odé (Regioplan), mr. R. Pieters (consultant). Tevens is gesproken met een vertegenwoordiger van VNO-NCW en is een tweetal focusgroepen georganiseerd met vertegenwoordigers van resp. minderhedenorganisaties en werknemersorganisaties. Het Instituut GAK verschaftte subsidie.

3 Dit voorstel beweegt zich tegen de gangbare stroom van opvattingen over de toelating van laaggeschoolde arbeidsmigranten. Zo stelt onder andere Scheffer zich op het standpunt dat het beroep op laaggeschoolde migranten niet is te combineren met een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid. Toelating levert evenmin een oplossing voor het vergrijzingsvraagstuk. Ten slotte vindt Scheffer het geen goed idee laag-

geschoolden op te nemen omdat daardoor de problemen rond de integratie waar de grote steden mee worstelen alleen maar worden verergerd (Scheffer 2007, 109 e.v.).

4 Mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de verzorgingsstaat (De Beer en Koster 2007, 221).

5 Op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* is kort na het verschijnen fundamentele kritiek geuit vanuit wetenschappelijke hoek. Koopmans, hoogleraar sociologie aan de VU en gerenommeerd onderzoeker op het vlak van integratievraagstukken verwijt de WRR een ondeugdelijke empirische onderbouwing en mede als gevolg daarvan een normatieve opstelling. Hij vecht daarmee de validiteit van de conclusies en aanbevelingen van de WRR aan. Enerzijds relateert Koopmans de Nederlandse omgang met culturele verschillen en anderzijds relateert hij de vermeende zegenende werking van meervoudige identiteiten (Koopmans 2007).

6 Identificatie wordt door de WRR opgevat als een proces van het leggen, onderhouden en verbreken van verbindingen (WRR 2007).



## Literatuur

- Beer, P. de en F. Koster, 2007, *Voor elkaar of uit elkaar? Individualisering, globalisering en solidariteit*. Amsterdam: Aksant/De Burcht.
- Boeri, T., G. Hanson en B. McCormick (red.), 2002, *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Brückner, H. en J. von Weizsäcker, 2008, 'Migration policy: at the nexus of internal and external migration'. In: A. Sapir (red.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Brussel: Breugel, 226-265.
- CPB, Centraal Planbureau, 2007, *Immigration Policy and Welfare State Design. A Qualitative Approach to Explore the Interaction*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, No. 153, October.
- Entzinger, H. en J. van der Meer (red.), 2004, *Grenzeloze solidariteit: naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: De Balie.
- Frissen, P.H.F., 2007, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gier, E. de, F. Miedema en B. Post, 2008, *Sociale zekerheid en immigratie. Feiten en meningen*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit.
- Kam, F. de, 2007, *Sociale zekerheid. Twee toekomstbeelden*. Amsterdam/Hilversum: Mets & Schilt/Stichting Instituut Gak.
- Koopmans, R., 2007, 'Identiteiten niet altijd complementair. WRR schetst een karikatuur van de Nederlandse omgang met culturele verschillen'. *NRC Handelsblad*, 26 september.
- Mees, H., 2007, 'De verzorgingsstaat verstikt migranten. Bouw hem om tot een kansenmaatschappij'. *NRC Handelsblad*, 24 november.
- Oorschot, W. van, z.j., *Immigrants, Welfare and Deservingness. Opinions in European Welfare States*. Paper Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University, Denmark.
- Pluymen, M., 2008, *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Scheffer, P., 2007, *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schinkel, W., 2007, *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007, *Jaarrapport Integratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sen, Amartya, 2006, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. New York/Londen: W.W. Norton & Company.
- SER, Sociaal-Economische Raad, 2007, *Advies Arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.
- Vonk, G.J., 2008, *Recht op sociale zekerheid. Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Weizsäcker, J. von, 2008, 'Strait is the Gate – Europe's Immigration Priorities'. *Breugel policybrief*, juli, 2008/05.
- Wientjes, B., 2007, 'Arbeidsmigratie is niet dé oplossing voor de vergrijzing'. *NRC Handelsblad*, 17 november.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.