

S&D

1 2024

S O C I A L I S M E
D E M O C R A T I E



in goede banen leiden:
arbeidsmigratie

Een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie
Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Wimar Bolhuis
Josette Daemen
Patricia Dinkela (*eindredactie*)
Janneke Holman (*eindredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (*hoofdredeactie*)
Tim 'S Jongers
Arjan Reurink
Bram van Welie

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20
E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,
mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op
www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
A-Lab, Overhoeksplein 2
1031 KS Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabonnementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees
Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).
Aanmelden via send@wbs.nl

© 2024 Uitgeverij Van Gennep

*Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.*

Coverfoto: AI-gegenereerd beeld van [123RF.com](https://www.123RF.com)

Hardop nadenken

Vorig jaar riepen we op deze plek lezers op om mee te denken over de inhoud van S&D. Een aantal lezers heeft dat intensief gedaan (waarvoor dank!). Een vraag die terugkwam was: voor wie maken jullie S&D eigenlijk? Voor onszelf, is daarop het antwoord. Of liever: voor iedereen die net als wij geïnteresseerd is in wetenschappelijke, professionele en maatschappelijke inzichten die er voor sociaal-democraten politiek toe doen.

S&D is geen blad waarin we de politieke koers of standpunten van Groenlinks|PvdA uitleggen. Het is ook geen blad om lekker op het strand te lezen (dat zou het wel wat meer mogen zijn). Het is vooral voor onszelf een manier om hardop na te denken. In de redactievergaderingen bepalen we welke onderwerpen uitdieping behoeven, en daar vragen we auteurs over te schrijven. Het resultaat van dat alles ligt nooit van tevoren vast. We beoordelen de kopij op kwaliteit van argumentatie en op de vernieuwing en relevantie van inzichten. Als het geslaagd is, leren we ervan. Idealiter verschijnen inzichten uit S&D ook in verkiezingsprogramma's en zien we ze terug in politieke voorstellen in Den Haag, in Europa en in gemeenten in het land.

Deze 81^{ste} jaargang van S&D beginnen we met een nieuwe vormgeving. En met twee stevige thema's: arbeidsmigratie (omdat daarvan gedacht wordt dat sociaal-democraten er geen verhaal op hebben) en bestaanszekerheid (omdat dit van oudsher 'ons' thema is, maar niet altijd meer duidelijk is wat eronder verstaan wordt).

Opmerkingen, ideeën en bijdragen zijn ook komend jaar van harte welkom!

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur (anierop@wbs.nl)

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

Het is bijna twee jaar geleden dat de wereld met ingehouden adem toekeek hoe dappere Oekraïense soldaten in de Oost-Oekraïense havenstad Marioepol de Azovstal-fabriek probeerden te beschermen tegen het Russische leger. Tegen de tijd dat de strijders zich over moesten geven, was de fabriek uitgegroeid tot een symbool van het Oekraïense verzet tegen de Russische agressie.

Onder de honderden soldaten die gevangengenomen werden, was ook de man van Oksana Stomina. De dichter bleef schrijven, ondanks het grote verdriet van haar verdwenen geliefde en vader van hun dochtertje. Nou ja, ondanks... Voor veel Oekraïense schrijvers was de annexatie geen reden om de pen neer te leggen. Opvallend is wel dat schrijvers uit voornamelijk Oost-Oekraïne die eerst in het Russisch publiceerden, dat nu veelal in het Oekraïens doen. Zo ook Oksana Stomina. Na het verdwijnen van haar man werkte ze onder andere aan de gedichtencyclus Brieven aan een krijgsgevangene. Het aangrijpende Wachten maakt hier deel van uit. Stomina beschrijft in dit gedicht de vele facetten van het wachten op een geliefde in gevangenschap. Wachten is bij haar geen passieve staat, maar een brede waaier aan toestanden tussen vermoeidheid en ontredde. Maar wat vooral in haar regels doorklinkt, is diepe liefde voor haar verdwenen soldaat.

Op het moment van het schrijven van Wachten zat de man van Oksana Stomina nog altijd in een Russisch strafkamp. Richard Nowak, die haar poëzie in het Nederlands vertaalt, schrijft in Hollands Maandblad hoe hij Stomina schreef dat het zo droevig is dat haar liefdesbrieven hem niet bereiken. Ze antwoordde hem daarop: 'Hij zal ze later lezen wanneer hij wordt bevrijd. Ik weet dat het erg belangrijk voor hem is om te weten dat ik hem op deze manier heb geschreven, zelfs al wist ik dat mijn brieven hem niet zouden bereiken.'

Op 4 januari werd bekend dat een groep krijgsgevangenen uit Rusland is teruggekeerd, als onderdeel van een gevangenenruil. De man van Stomina was hier niet bij.



Wachten

Voor mijn man en alle andere krijgsgevangenen

Weet je, mijn lief, wachten is half in leven zijn,
Zwijgend de horizon grijpen met je blik en hem vasthouden,
Elke dag de afgrond overwinnen, door het koren dwalen
En de lijsten bestuderen. Je bent nu een moeder
Voor je eigen man. Onze liefde bindt ons aan elkaar,
Elastisch als een navelstreng, maar ze heelt onze moeheid niet.
Want wachten, mijn lief, is mij schuldig voelen
Dat ik niet je hand heb vastgepakt en je niet naar huis heb gebracht.

Want wachten, mijn liefde, is dingen uitstellen,
Vreugde en verlangens, dromen en hoop. Alles
Lijkt bestraffing, alsof je niet langer het recht hebt
Op de helft van de zon, op de helft van het hart.

Want wachten, geliefde, is de ochtenden tellen
En de nachten zonder jou, de stappen door andermans huis,
Uit het raam kijken, tegen de gordijnen ademen
En de muren stutten die het plafond dragen.

Oksana Stomina (1972)

Vertaald uit het Oekraïens door Richard Nowak

In: Hollands Maandblad (december 2023)

Paradigmawisseling

Na de opkomst van Pim Fortuyn in 2002, kende Nederland acht jaar met kabinetten onder leiding van CDA-premier Balkenende. Het was de periode na 'Paars'. De politieke nadruk verschoof naar normen en waarden, de multiculturele samenleving en een sociale markteconomie.

Zeker in zijn laatste kabinet, sprak Balkenende geregeld zijn steun uit voor het Rijnlandse sociaaleconomische model. Het Rijnlandse model is het 'stakeholdermodel': een overlegmodel waarin werknemers, werkgevers en maatschappelijke partijen met de overheid samenwerken en dat bijdraagt een relatieve economische stabiliteit en voorspoed. Dit in tegenstelling tot

WIMAR BOLHUIS

Redacteur S&D

het Angelsaksische 'shareholdersmodel': hierin staan vrije marktwerking, particulier initiatief en zelfredzaamheid centraal, dienen de overheid en regulering zo beperkt mogelijk te zijn, en ontstaat zo groeiende, hoewel ietwat schoksgewijs, welvaart.

Wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn beschreef die als een voortschrijdende ontwikkeling van kennis door toepassing van methodes, die uiteindelijk zorgt voor de verandering van de heersende theorieën en modellen. Als steeds meer nieuwe waarnemingen worden gedaan die niet passen in het huidige paradigma, ontstaat de druk om over te stappen op nieuwe theorieën en modellen die deze uitzonderingen wel kunnen verklaren. Waar de overstap eerst tegenstand krijgt van wetenschappers die het bestaande verdedigen, zal de beweging steeds meer wetenschappelijke aanhang krijgen en tot een succesvolle paradigmawisseling leiden.

Die overstap naar het Rijnlands model werd breed gezet na de uitbraak van de financieel-economische crisis in 2008/2009. Een deel van de internationale vrije markt – de financiële sector – was niet in staat gebleken om afdoende informatie te kennen of in te prijzen. Er was veel particulier initiatief geweest, om risico's af te dekken en te verkopen. Consumenten bleken in groten getale niet zelfredzaam. De deregulering van de voorafgaande decennia had mede bijgedragen aan het ontstaan van de internationale crisis.

Nu beleven we weer een paradigmawisseling in het politieke economisch denken. Jan Peter Balkenende en professor Govert Buijs publiceerden eind 2023 het boek *Capitalism Reconnected. Toward a Sustainable, Inclusive and Innovative Market Economy in Europe*. Volgens de auteurs bevinden onze economieën zich in een 'doornige driehoek', waarin zowel een heroriëntatie van de economie noodzakelijk is, als de democratische legitimiteit en het sociale contract onder druk staat, en een geopolitieke herpositionering nodig is. Hierbij moeten keuzes gemaakt worden binnen Europese waarden als menselijke waardigheid, de rule of law, mensenrechten, samenwerking en democratie. Het is een opmerkelijk boek, omdat Balkenende en Buijs aanbevelingen doen voor een betere balans tussen economie en natuur, een actievere overheid, eerlijkere inkomensverdeling, transitiebeleid voor de minst bevoordeelden, basisbanen, en een betere inbedding en minder waardering van markten. Deze sluiten niet direct aan bij het CDA van de jaren 2002-2010. Het illustreert het belang van de tijdgeest in de politiek. En consistentie, want Balkenende en Buijs pleiten voor een Rijnlandsmodel 2.0.

IN GOEDE BANEN LEIDEN: ARBEIDSMIGRATIE

De afgelopen vijftien jaar is het aantal arbeidsmigranten in Nederland verviervoudigd. Terwijl op arbeidsmigratie veel beter te sturen is dan op bijvoorbeeld asielmigratie. Dat we arbeidsmigratie nodig hebben tegen de vergrijzing is een fabel, en dat er veel uitbuiting en vervuiling bij te pas komt een feit. In dit nummer van S&D geven we een voorzet om arbeidsmigratie in goede banen te leiden vanuit lokaal (de stad Den Haag), landelijk (Tweede Kamer), Europees (EU) en vanuit wetenschappelijk perspectief.

Interview met Mariëtte Patijn

‘Roepen dat alle distributiecentra weg moeten, is te makkelijk’

Sinds november is Mariëtte Patijn woordvoerder arbeidsmigratie in de Tweede Kamer. Ze wil te vuur en te zwaard de misstanden in de handel in arbeid van mensen bestrijden. En in het verlengde daarvan de gevolgen van arbeidsmigratie op de omgeving terugdringen. Hoe? Op de korte termijn door te zorgen dat arbeidsmigranten beter betaald worden en dat ze rechtstreeks in dienst komen bij bedrijven. Op de lange termijn door te sturen op de inrichting van de economie.

ANNEMARIEKE NIEROP

Hoofdredacteur S&D



De groep arbeidsmigranten die Nederland jaarlijks binnenkomt, is groter dan de groep asielmigranten. Het aantal arbeidsmigranten is de afgelopen vijftien jaar bovendien verviervoudigd. Het is makkelijker om op arbeidsmigratie te sturen dan om op asielmigratie invloed uit te oefenen. Je kunt dus stellen dat het stijgende aantal migranten een gevolg is van beleidskeuzes die de vorige kabinetten hebben gemaakt. Maar over die beleidskeuzes gaat het nooit.

Een gesprek met Mariëtte Patijn, woordvoerder arbeidsmigratie voor Groenlinks|PvdA in de Tweede Kamer, over de ontmenselijking van arbeidsmigranten, over de gevolgen van arbeidsmigratie op de voorzieningen en over mogelijkheden op de korte en lange termijn meer grip te krijgen arbeidsmigratie.

Paul de Beer stelt in dit nummer van S&D dat vluchtelingen naar Nederland komen om hier bescherming te zoeken en dat arbeidsmigranten hierheen komen om ons te helpen met werkzaamheden die we zelf niet willen of kunnen doen. Is dit ook hoe jij het onderscheid tussen asielmigranten en arbeidsmigranten typeert?

Mariëtte Patijn: 'Natuurlijk halen bedrijven arbeidsmigranten hierheen om ons te helpen. Maar de motivatie van arbeidsmigranten zelf is ook belangrijk. Ze komen hier uiteraard naartoe om geld te verdienen, maar een deel van hen komt ook met het idee om hier permanent te kunnen leven. Gezinsmigratie – een van de grote factoren van migratie – is ook gekoppeld aan arbeidsmigratie.'

In de beleving van de gemiddelde Nederlander bestaat dat onderscheid tussen arbeidsmigranten en asielmigranten toch helemaal niet?

‘Mensen die met asielmigranten of arbeidsmigranten geconfronteerd worden, kennen het verschil echt wel. Ik heb best veel werkbezoeken afgelegd de laatste tijd. Met name in dorpen en steden waar inwoners veel arbeidsmigranten tegenkomen, weet men dondersgoed dat het arbeidsmigranten zijn. En de problemen die zij ervaren, mogen we niet negeren. Problemen met overbewoning, overlast van arbeidsmigranten die op straat hangen, parkeerdruk, problemen als gevolg van de vele verhuizingen en de bijbehorende dumping van grofvuil, de steeds veranderende burenen... Het gaat hier niet over mensen die tegen arbeidsmigranten zijn, maar over zorgen over de leefbaarheid van hun buurten en dorpen.’

Toch werd in de debatten in de aanloop naar de verkiezingen dit onderscheid niet gemaakt.

‘Als het je doel is asielzoekers de schuld te geven van alles wat er misgaat in Nederland – de problematiek rond huisvesting, gezondheid en arbeidsmarkt – dan is het wel zo handig dit onderscheid niet te maken. Want dan kun je het populistische frame neerzetten dat we de grenzen moeten sluiten, dat het allemaal gelukszoekers zijn.

Als je de discussie over arbeidsmigratie voert, moet je het echter óók hebben over de economie, over wat arbeidsmigranten ons brengen en wat wij hun bieden. Die discussie is niet te voeren zonder de nuance op te zoeken. Als je als populistische partij vindt dat de bezorging van pakketjes goedkoop moet zijn en dat ook de boodschappen betaalbaar moeten blijven, dan moet je die logistiek wel op goedkope arbeid laten draaien. Daarom wordt over het feit heen

gepraat dat de migratie voor een groot deel uit arbeidsmigranten bestaat.

Prioriteit voor ons is de aanpak van de problemen van arbeidsmigranten, maar ook de problemen die ontstaan als gevolg van arbeidsmigratie op de samenleving.’

Welk verhaal zet je tegenover het populistische frame?

‘Het aantal arbeidsmigranten in Nederland moet naar beneden. Een belangrijk instrument om te sturen op arbeidsmigratie is niet grenzen sluiten, maar sturen op het soort bedrijvigheid dat we in Nederland willen en de kwaliteit van die arbeid. We moeten de arbeidsmigranten beter beschermen, door ze meer zekerheid te bieden en een hoger inkomen te geven. We geven ze daarmee ook de mogelijkheid goede burenen en werknemers te zijn, en onderdeel uit te maken van de samenleving in de korte of langere tijd dat ze hier zijn.

Bovendien gaat als gevolg hiervan de prijs van arbeid omhoog en zal ook de druk op bedrijven om te investeren in bijvoorbeeld robotisering toenemen, waarmee de vraag naar arbeidsmigranten afneemt.’

Jij noemt hoe we nu met arbeidsmigratie omgaan handel in de arbeid van mensen. Dat doet denken aan Lisa Berntsen die in dit nummer van S&D beschrijft hoe arbeidsmigranten puur als arbeidskrachten worden gezien, niet als mensen voor wie hun gezondheid belangrijk is, die een gezin hebben, die ook gezien willen worden.

‘We kunnen niet langer onze ogen sluiten voor wat er met de arbeidsmigranten in Nederland gebeurt. Die ontmenselijking van arbeidsmigranten, de handel in arbeid, moeten we hard aanpakken. Dat is waarom ik vind dat 85% van de werkenden weer rechtstreeks in dienst moet

zijn, waardoor werkgevers verantwoordelijk zijn voor de mensen die voor hen werken.

In het verkiezingsprogramma van Groenlinks|PvdA staat dat 85% van de werkenden weer in vaste dienst moet en niet meer via uitzendbureaus moet werken. Dat rechtstreekse dienstverband is een belangrijk streven, aangezien de helft nu via de uitzendbureaus werkt. We moeten het juridisch werkgeverschap terugleggen bij de werkgever die het werk biedt.'

De vakbond roept toch al jaren dat de flexibilisering moet worden teruggedrongen? Waarom zou dat nu wel lukken?

'De vakbond roept terecht al heel lang om vaste contracten. Maar ik ben er zo langzamerhand van overtuigd dat we niet alleen moeten draaien aan de knoppen die er al zijn — die van de arbeidscontracten — maar ook aan knoppen die er nu nog niet zijn. We moeten manieren vinden waardoor bedrijven weer echt de verantwoordelijkheid nemen voor de mensen die voor hen aan de slag zijn.

Doordat we toestaan dat het juridisch werkgeverschap is uitbesteed, is het werkgeverschap voor met name arbeidsmigranten gesplitst tussen uitzendbureau en werkgever. Zo is vaak onduidelijk wie verantwoordelijk is voor wat.

De focus op zekerheid van een vast contract blijft voor ons vooropstaan. Maar het is voor mensen met tijdelijke contracten ook van groot belang dat er in ieder geval zekerheid is van een vast aantal uren per week. Een van de problemen waar veel arbeidsmigranten tegen aanlopen is dat ze hier naartoe gehaald worden met de belofte van werk tegen een bepaald uurloon, bijvoorbeeld € 13. Vervolgens kost huisvesting € 450 in de maand, en blijkt ook nog eens dat je met een vreemde je kamer deelt en worden er andere kosten ingehouden op het loon, zoals de zorgverzekering van € 130. En als je pech hebt,

heb je ook nog eens een werkgever die een constructie verzonnen heeft waardoor je toch niet verzekerd bent maar er wel voor betaalt.'

Hoe is dat mogelijk dat mensen wel premie betalen, maar niet verzekerd blijken te zijn als ze zorg nodig hebben? Lisa Berntsen signaleert dit ook in dit nummer, in de interviews die ze afnam met arbeidsmigranten.

'Het uitzendbureau waar een arbeidsmigrant voor werkt en die de zorgverzekering regelt, houdt wel geld voor de zorgverzekering in op het salaris, maar sluit de beloofde verzekering pas na drie maanden af. Het is namelijk pas na vier maanden na aankomst in Nederland verplicht om die verzekering afgesloten te hebben.

We moeten niet alleen draaien aan de knoppen die er al zijn — die van de arbeidscontracten — maar ook aan de knoppen die er nu nog niet zijn

Die premie wordt de eerste drie maanden wel al ingehouden. Als je in dat eerste kwartaal ziek wordt, stuurt het uitzendbureau je naar huis, want die verzekering is niet geregeld.

Er zit dus een heel verdien circus achter. En het gaat, bij elkaar opgeteld, om grote bedragen: als een uitzendbureau € 130 zorgverzekeringspremie per maand van mensen kan innen, en dan standaard na drie maanden de arbeidsmigranten weer wegstuurt zonder dat de verzekering echt is afgesloten, is dat dus € 390 per uitzendkracht zonder dat je er iets voor hoeft te doen. Reken maar uit als je dat keer honderd of meer doet.'

Als arbeidsmigranten rechtstreeks in dienst zijn, kunnen ze toch nog steeds tot overlast zorgen? Zie de situatie die Martijn Balster en Meike Bokhorst schetsen van arbeidsmigranten in Den Haag.

‘De wantoestanden met arbeidsmigranten zijn duidelijk – hoe ze wonen, hoe ze werken, hoe weinig te verdienen, hoe ze op straat terechtkomen, hoeveel alcohol- en drugsverslaving er is, hoe problematisch mensen behandeld worden. Maar als mensen rechtstreeks in dienst zijn, dan wisselen die burens ook niet meer de hele tijd. Dan zijn ze er gewoon voor een vooraf bepaalde contractperiode en worden ze niet om het minste of geringste op staat gezet.

In dorpen zeggen de wethouders nu dat ze met de handen in het haar zitten en niet meer weten hoe ze de problemen moeten oplossen. Ze weten niet waar die arbeidsmigranten vandaan komen en wie hun werkgever was, want het uitzendbureau is foetsie.

Terwijl als je weet ‘ze werken hier om de hoek’, dan kan een wethouder bij dat bedrijf langsgaan en zeggen: “We hebben hier Pjotr. Pjotr slaapt in de tuin van Mies en Leen. En Mies en Leen hebben genoeg van die overlast. Doe er iets aan, vanuit je verantwoordelijkheid als werkgever.”

Hoe denk je verandering in de huidige situatie tot stand te kunnen brengen?

‘Deze uitbuiting tegengaan begint in de kern met nadenken wat voor economie we willen hebben. Er moet doortimmerd beleid komen, gericht op bijvoorbeeld vestigingseisen. Maar het kost jaren voordat dit rond is, en daarna heb je nog eens een jarenlang stabiel beleid nodig om het goed uitgevoerd te krijgen. Vaste contracten zouden op de korte termijn veel helpen. Daarnaast helpt het ook als het minimumloon structureel omhooggaat. Want het grootste deel

van de arbeidsmigranten heeft nu een inkomen op of rond het minimumloon.

Als we beter voor de arbeidsmigranten zorgen, wordt de arbeid duurder en zal er hopelijk ook een zelfcorrectie plaatsvinden op die hele goedkope arbeid die voor niemand iets toevoegt, behalve dan voor de aandeelhouder. Dan zullen bedrijven bedenken: als het duurder wordt werkt mijn bedrijfsmodel niet meer. Door die druk op de prijs te zetten kun je ervoor zorgen dat die hele nare arbeid in de logistiek, in de voedingsindustrie en in een deel van de tuinbouw innoveert of verdwijnt.’

En op de korte termijn?

‘Komend voorjaar wordt de WTTA – Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten – in de Tweede Kamer behandeld. De wet regelt een soort vergunningsplicht voor uitzendbureaus. Het is een goede wet. Er staat bijvoorbeeld in dat uitzendbureaus een waarborgsom van €100.000 moeten storten. De wet zal zorgen voor een opschoning van de circa 16.000 uitzendbureaus die er nu zijn. Veel boefjes zullen verdwijnen. Maar er zijn ook grotere boeven – uitzendbureaus waar het echt een rommel is – die straks wel door die toelatingsplicht heen komen.

In de WTTA zit een haakje waarmee, als het een puinhoop is in een bepaalde sector, de minister kan afdwingen dat die sector een inleenvverbod krijgt. Dat betekent dat niet meer via een uitzendbureau mag worden ingeleend. Het probleem is dat werkgevers in die sector vervolgens rustig zzzp’ers kunnen inzetten.

We willen een amendement indienen om dat haakje zo vorm te geven dat in die sector waar misstanden zijn, mensen voortaan alleen nog maar rechtstreeks in dienst genomen mogen worden. Het is een heel klein stapje. Maar we moeten ieder stapje zien aan te grijpen om grotere stappen te zetten.’

Een visie op het langetermijnbeleid voor onze economie staat ook in ons verkiezingsprogramma. Hoe zie je dat voor je?

‘Het zal een genuanceerde discussie moeten zijn. Je kunt heel makkelijk roepen dat alle logistieke centra weg moeten. Maar we willen allemaal ook dat winkels gevuld zijn. Roepen dat alle distributiecentra weg moeten, is echt te makkelijk. Je kunt je wel afvragen of het verdelen van pakjes voor de hele Benelux – Luxemburg, België, Nederland – vanuit Nederland moet gebeuren. En of dat niet gewoon duurder moet. Dan bestaat er wellicht ook weer een prijsprikkel om spullen zelf in de winkel te gaan ophalen.

Het juridisch werkgeverschap moet teruggelegd worden bij de werkgever die het werk biedt

En als je stelt dat die slachterijen er niet meer hoeven te zijn, moet je ook wel nadenken over de economie die daar omheen zit, de machinefabrieken – hoogwaardige arbeid! – en de onderhoudsdiensten. Je moet dus wel een grondige analyse maken voordat je harde ingrepen doet.

Hierover nadenken is een van de speerpunten van Joris Thijssen, als onze woordvoerder in de Tweede Kamer voor Economische Zaken en Klimaat. Hij is daar al hard mee bezig.

Misschien moeten we ook weer nadenken over het vormgeven van een soort (Europese) bedrijfschappen. Vroeger had elke sector bedrijfschappen met werkgevers en werknemers in de besturen, waarin de belangen van partijen aan de orde kwamen. Het zorgde voor rust en stabiliteit in die sectoren en ketens van producten.

Het vrijemarktdenken heeft die bedrijfschappen laten verdwijnen. Via de bedrijfschappen – of hoe je een eigentijdse variant

daarvan ook noemt – kun je sectorbeleid voeren; kijken hoe je de economie inricht en voorwaarden stellen aan arbeid. Als je de vraag voor het vormgeven van de economie met randvoorwaarden dicht bij werkgevers en bij werknemers legt, en ook andere belangengroepen erbij betreft bijvoorbeeld rond duurzaamheid en milieu, dan kun je weer toewerken naar een economie die er is voor mensen. In plaats van een economie waar de mensen er voor de economie zijn.

De overheid kan daarbij sturen met subsidies en daaraan gekoppelde stringente voorwaarden. De eis van 85% vaste contracten is er daar één van. Sectorbeleid kan een goede manier zijn om een sociale en schone economie te realiseren.’



Selectieve arbeidsmigratie oplossing voor vergrijzing?

Arbeidsmigratie zou noodzakelijk zijn om de Nederlandse economie gezond te houden en de vergrijzing op te vangen. Maar zo eenvoudig ligt het zeker niet. Zonder goede sturing kan arbeidsmigratie ons welvaartsniveau laten dalen en de vergrijzing zelfs versterken.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Het lijkt weinig twijfel dat het thema migratie de komende jaren de politieke agenda zal blijven beheersen.¹ Daarbij worden vaak heel algemene standpunten ingenomen: je bent ‘voor’ of je bent ‘tegen’ migratie. Veel ruimte voor nuance is er niet in het debat. Hierdoor worden verschillende soorten migratie vaak op één hoop gegooid. Maar asielmigratie is iets wezenlijk anders dan arbeidsmigratie, studiemigratie of gezinsmigratie (gezinsvorming en gezinshereniging).

Vluchtelingen komen naar Nederland om hier hulp en bescherming te zoeken. Arbeidsmigranten komen juist om *ons* te helpen met werkzaamheden die we zelf niet willen doen of waarvoor we de kennis en vaardigheden missen. Het is waar dat de twee soorten in de praktijk niet altijd scherp te scheiden zijn en wie hier als vluchteling komt, is veelal ook een potentiële arbeidskracht. Toch is het wenselijk in het debat de verschillende soorten migratie veel duidelijker te (onder)scheiden. Het is heel wel denkbaar dat men de ene vorm van migratie wil beperken, terwijl men de andere vorm juist wil faciliteren.

In dit nummer van S&D beperken we ons tot arbeidsmigratie, dat wil zeggen migranten voor wie werk het voornaamste motief is om naar Nederland te komen. Discussies over arbeidsmigratie richten zich veelal op de huidige situatie op de arbeidsmarkt. Enerzijds wordt benadrukt dat we arbeidsmigranten nodig hebben vanwege de personeelstekorten in een aantal sectoren.² Anderzijds wordt gewezen op de slechte arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden waaronder veel arbeidsmigranten werken en hun belabberde huisvesting (zie ook de artikelen van Lisa Berntsen en van Martijn Balster & Meike Bokhorst in dit nummer).³ Zonder iets af te doen aan het belang van deze aspecten is het nodig om ook aandacht te besteden aan de langetermijneffecten van arbeidsmigratie.

Hoe groot het effect van arbeidsmigratie op langere termijn kan zijn, blijkt uit de ervaring met de gastarbeiders uit Turkije en Marokko. In de jaren zestig en begin jaren zeventig werden bijna 100.000 gastarbeiders uit deze landen geworven om in Nederland te werken.⁴ In 2022 telde de Nederlandse bevolking bijna 900.000 personen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond (eerste plus tweede generatie), dat is 5% van de totale bevolking.⁵ Het grootste deel daarvan zijn partners en nakomelingen van de oorspronkelijke gastarbeiders.⁶

Een migrant die laagbetaald werk gaat doen, verruimt het aanbod aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt en zet daarmee druk op de lonen

Toch is het niet onvermijdelijk dat arbeidsmigranten op langere termijn tot een veel grotere aanwas van de bevolking leiden. Vóór de Turken en Marokkanen werden in de jaren zestig ook gastarbeiders uit onder meer Spanje en Griekenland geworven, waarvan een groot deel na verloop van tijd weer naar hun herkomstland is teruggekeerd.

In dit artikel belicht ik de mogelijke gevolgen van arbeidsmigratie op korte en langere termijn vanuit het perspectief van de vergrijzende Nederlandse samenleving. Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking en het lage geboortecijfer zal de beroepsbevolking in Nederland de komende decennia per saldo niet meer groeien, terwijl de bevolking boven de pensioengerechtigde leeftijd sterk zal toenemen. Deze demografische ontwikkeling roept vragen op over de houdbaarheid van onze welvaart en onze publieke voorzieningen.⁷ Arbeidsmigratie

wordt vaak genoemd als middel om zowel de toekomstige welvaart als de publieke voorzieningen veilig te stellen.⁸

In dit artikel ga ik na of en onder welke voorwaarden dit het geval is. Ik beperk me dus tot de *economische* en financiële gevolgen van arbeidsmigratie. Hiermee is niet gezegd dat de niet-economische en niet-financiële effecten van arbeidsmigratie – zoals de druk op de beschikbare ruimte en de woningvoorraad – minder belangrijk zouden zijn (zie voor een uitgebreide bespreking hiervan de *Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*). Maar als (meer) arbeidsmigratie *noodzakelijk* is om onze welvaart en de collectieve voorzieningen op peil te houden, zullen we ofwel de minder gewenste niet-economische effecten op de koop toe moeten nemen, ofwel moeten accepteren dat de welvaart en het voorzieningenniveau lager worden. Het is daarom belangrijk om een goed beeld te hebben van de economische effecten van arbeidsmigratie. In dit artikel ga ik eerst in op de bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart op langere termijn en vervolgens op de gevolgen van arbeidsmigratie voor de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen.

Ik maak hierbij in eerste instantie geen onderscheid tussen migranten van binnen de EU⁹ – die op grond van het vrij verkeer van personen en diensten vrijwel zonder beperkingen in Nederland kunnen gaan werken – en die van buiten de EU, die hier alleen kunnen werken als zij daarvoor een vergunning hebben of tot een specifieke categorie behoren (zoals kennismigranten).

Win-winsituatie

Op het eerste gezicht heeft iedereen baat bij de komst van arbeidsmigranten. De migrant zelf vanzelfsprekend, die hier meer kan verdienen dan in het land van herkomst. De werkgever die een vacature kan vervullen waarvoor hij anders

moeilijk personeel zou kunnen vinden. En ook de Nederlandse bevolking die dankzij het werk van de arbeidsmigrant goedkopere goederen (tomaten, vlees) of diensten (horeca, pakjesbezorging) kan krijgen of verzekerd is van voldoende zorg. Waarom is arbeidsmigratie dan toch zo omstrede en willen veel politieke partijen arbeidsmigratie beperken?

Allereerst heeft dit natuurlijk te maken met de genoemde niet-economische effecten van arbeidsmigratie. Denk aan het beslag dat arbeidsmigranten leggen op de schaarse woonruimte,

Vanuit het perspectief van de financiering van collectieve voorzieningen zijn tijdelijke migranten het meest gunstig

de toenemende druk op ruimte en milieu en mogelijke negatieve gevolgen voor de sociale samenhang.¹⁰ Er zijn echter ook goede redenen om kritisch te kijken naar de vermeende economische voordelen van arbeidsmigratie.

Economen stellen soms dat arbeidsmigratie een win-winsituatie oplevert en dat alle belemmeringen voor arbeidsmigratie feitelijk welvaartsverlies betekenen.¹¹ De mogelijkheid om te emigreren stelt arbeidskrachten immers in staat daar te gaan werken waar hun capaciteiten het beste worden benut en hun productiviteit het hoogst is. Dat levert de hoogst mogelijke welvaart op.

Economische analyses duiden er wel op dat die welvaartswinst geheel of voor het grootste deel terecht komt bij de arbeidsmigrant en bij de werkgever. Het voordeel voor de gevestigde bevolking van het bestemmingsland is minder eenduidig en is over het algemeen klein.¹² De effecten voor de gevestigde bevolking hangen

sterk af van de specifieke kenmerken van de migrant en het werk dat deze gaat doen.

Een migrant die laagbetaald werk gaat doen, verruimt het aanbod aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt en zet daarmee druk op de lonen. Gevestigde werkenden die eveneens laagbetaald werk doen, kunnen hiervan nadeel onder vinden. Onderzoek laat zien dat er weinig risico is dat zij hun baan verliezen als gevolg van de komst van arbeidsmigranten,¹³ maar arbeidsmigratie kan wel negatieve effecten hebben voor hun beloning.

Als arbeidsmigranten bereid zijn werk te doen tegen slechte arbeidsvoorwaarden (waaronder het loon) en arbeidsomstandigheden, heeft een werkgever weinig prikkels om de beloning en de kwaliteit van het werk te verbeteren. Het betreffende werk is daardoor niet meer aantrekkelijk voor gevestigde werkenden. Zo kunnen economische activiteiten steeds sterker afhankelijk worden van arbeidsmigranten. Denk aan de glastuinbouw, vleesindustrie en distributiecentra. Laagopgeleiden gevestigde arbeidskrachten moeten dan elders emplooi zien te vinden.

Ook als de arbeidsmigrant in Nederland meer verdient dan in het herkomstland, kan de welvaart in Nederland hierdoor dalen. Met welvaart bedoel ik dan het gemiddelde inkomen (exacter uitgedrukt: het bruto binnenlands product, bbp) per hoofd van de bevolking. De arbeidsmigrant vergroot weliswaar het bbp en draagt dus bij aan de economische groei, maar de migrant vergroot ook de bevolking. Als de bijdrage aan de economie kleiner is dan de toename van de bevolking, daalt de welvaart, dat wil zeggen het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking. Dit is het geval als de productiewaarde van de migrant lager is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking. In 2022 ging het om een bedrag van € 54.500.¹⁴

Cruciaal is dat ik de arbeidsmigrant hierbij bij de Nederlandse bevolking meetel. In de standaard economische analyse, waarin sprake is van een win-winsituatie, wordt dit juist niet gedaan. Maar als we willen bepalen hoe welvarend Nederland momenteel is, zou het vreemd zijn om alle migranten en hun nazaten niet mee te tellen. Dan zouden we het welvaartsniveau definiëren als het gemiddelde bbp dat alleen door de bevolking met een Nederlandse achtergrond wordt geproduceerd, dus exclusief de eerdergenoemde 900.000 gastarbeiders uit de jaren zestig en zeventig en hun nazaten!

Ik concludeer daarom dat arbeidsmigranten die werk gaan doen dat minder oplevert dan het gemiddelde bbp per hoofd van de (totale) bevolking het welvaartsniveau van Nederland niet verhogen, maar juist verlagen. Als steeds meer arbeidsmigranten laagproductief werk in Nederland gaan doen, resulteert dit in een geleidelijke verarming van ons land.

De positieve keerzijde hiervan is dat arbeidsmigranten die werk gaan doen dat productiever is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking, het gemiddelde welvaartsniveau wel verhogen. Hierbij passen echter onmiddellijk twee kanttekeningen. Ten eerste is dit alleen juist zolang zij werken en in Nederland geen gezin vormen. Ten tweede zegt het nog niets over wie van die welvaarts groei profiteert.

Vanuit een ‘eng’ economisch perspectief heeft Nederland het meeste profijt van arbeidsmigranten die hier alleen verblijven zolang zij werken en geen gezin vormen of uit het herkomstland laten overkomen. We hebben het dan feitelijk over tijdelijke migranten die hier een paar maanden of hooguit een paar jaar komen werken en dan terugkeren.

Naarmate migranten langer blijven is de kans groter dat zichzelf of hun gezinsleden (partner, kinderen) een beroep doen op collectieve



voorzieningen in Nederland, zoals onderwijs, zorg of een sociale uitkering. Hun bijdrage aan de economie wordt dan kleiner in verhouding tot hun bijdrage aan de bevolkingsomvang.

Als de loopbaan en het gezinsvormingsproces van arbeidsmigranten vergelijkbaar zijn met die van ingezetenen, dragen zij op langere termijn alleen bij aan een hoger welvaartsniveau als zij productiever zijn dan de gemiddelde Nederlandse werkende. Het gaat dan om een productie van meer dan € 94.000 per jaar in 2022 (dit komt gemiddeld overeen met een brutoloon van meer dan € 69.000). Het zal dan in de meeste gevallen gaan om hoogopgeleide arbeidsmigranten.

Complementariteit

De bijdrage van arbeidsmigranten aan de welvaart in Nederland kan ook positief zijn doordat hun kennis en vaardigheden complementair zijn aan die van de gevestigde werkende bevolking. Met complementair bedoel ik dat zij kennis en vaardigheden hebben waaraan in Nederland een tekort is en die ertoe bijdragen dat ook de gevestigde werkenden productiever worden.

Concreet: als ASML sterker kan groeien door buitenlandse technici met specialistische kennis aan te trekken, heeft het bedrijf ook meer ander, bijvoorbeeld administratief, personeel nodig, waarvoor binnenlandse arbeidskrachten

De foto's in deze S&D zijn van Kansfonds. Dak- en thuisloze mensen worden in de media vaak op een eenzijdige manier in beeld gebracht. Kansfonds biedt graag alternatief beeldmateriaal over het leven van dak- en thuisloze mensen. In toenemende mate behoren ook arbeidsmigranten tot deze groep.

kunnen worden aangenomen. Een ander voorbeeld: als er een tekort is aan verpleegkundigen, kunnen gediplomeerde buitenlandse verpleegkundigen de (bedden- of operatie-)capaciteit van ziekenhuizen vergroten, waardoor ook ander personeel, zoals medisch specialisten, effectiever kan worden ingezet. Complementaire arbeidsmigranten vergroten de welvaart dus doordat zij de gemiddelde productiviteit van werkenden in Nederland verhogen.

Ook dan is het nog een belangrijke vraag wie hierbij de meeste baat hebben. Als het om

Om de verhouding tussen gepensioneerden en werkzame bevolking op het huidige niveau te houden, zouden tot 2040 zo'n drie miljoen extra arbeidsmigranten nodig zijn

hoogproductieve maar niet complementaire arbeidsmigranten gaat, hebben opnieuw vooral de werkgever en de arbeidsmigrant zelf er baat bij. Daarnaast kunnen de belastingen en premies die de arbeidsmigrant opbrengt, bijdragen aan de financiering van de collectieve voorzieningen in ons land (zie hierna). Als de arbeidsmigrant wel complementaire kennis of vaardigheden heeft, profiteren ook de gevestigde werkenden met wie de arbeidsmigrant complementair is, hiervan. Hun productiviteit stijgt immers, wat zich doorgaans vertaalt in een hogere beloning. Het zal dan veelal gaan om hoogopgeleide werkenden die met de arbeidsmigrant samenwerken (zie het voorbeeld van ASML). Lager opgeleide werkenden zullen er in de meeste gevallen geen baat bij hebben, maar er overigens ook geen nadeel van ondervinden.

Maar het kan wel de ongelijkheid tussen hoger en lager opgeleiden vergroten.

Ook arbeidsmigranten die laagproductief werk doen, kunnen complementair zijn met de gevestigde werkenden. Te denken valt aan arbeidsmigranten die goedkope persoonlijke diensten leveren, waardoor hoogopgeleiden in staat worden gesteld meer tijd aan hun werk te besteden. Denk aan schoonmaakwerk, pakjes-

Arbeidsmigranten die werk gaan doen dat minder oplevert dan het gemiddelde bbp per hoofd van de (totale) bevolking verlagen het welvaartsniveau van Nederland

bezorging, huishoudelijke klusjes, horecadiensten, hondenuitlaatservices et cetera. Of zij per saldo de gemiddelde welvaart verhogen, hangt af van de vraag of het negatieve effect van de laagwaardige productie van de arbeidsmigrant voldoende wordt gecompenseerd door de hogere productiviteit van de werkenden die van die diensten gebruikmaken.

Hierover valt in algemene zin weinig te zeggen. Wel zal deze vorm van arbeidsmigratie leiden tot grotere ongelijkheid: hoogopgeleiden profiteren ervan, terwijl laagopgeleiden meer kans lopen concurrentie van de arbeidsmigranten te ondervinden. Bovendien zal hierdoor het aandeel laagbetaald werk in Nederland en de ongelijkheid op de arbeidsmarkt toenemen.

Matiging van de grijze druk

Hiervoor wees ik al op de bijdrage die arbeidsmigranten kunnen leveren aan de financiering van collectieve voorzieningen. Voorwaarde hier-

voor is dat zij belastingen en premies afdragen – en dus legaal in Nederland tewerkgesteld zijn – en dat zij of hun gezinsleden niet zelf een groter beroep op die voorzieningen doen dan wat zij eraan bijdragen.

Vanwege de vergrijzing van de bevolking zullen de kosten van collectieve voorzieningen, waarvan veel ouderen gebruikmaken, de komende twee decennia fors oplopen. Het gaat vooral om zorgvoorzieningen en de AOW. De betaalbaarheid hiervan wordt vaak gerelateerd aan de zogeheten ‘grijze druk’. Dit is de verhouding (in procenten) tussen het aantal gepensioneerden en de (potentiële) werkzame bevolking, dat wil zeggen de bevolking van twintig jaar tot de pensioenleeftijd.

Momenteel bedraagt de grijze druk 29%: tegenover tien personen in de leeftijd van 20-66 jaar staan iets minder dan drie gepensioneerden. In 2041 zal de grijze druk zijn opgelopen naar 40%.¹⁵ Daarna stabiliseert de grijze druk zich ongeveer op dat niveau. Puur op grond van deze demografische ontwikkeling zal de lastendruk op de werkenden om de voorzieningen voor ouderen te financieren dus met ruim een derde oplopen (40/29).

Arbeidsmigratie kan helpen om de stijging van de grijze druk af te remmen. Door arbeidsmigratie groeit immers de bevolking in de werkzame leeftijd. Als er tot 2040 50.000 arbeidsmigranten per jaar extra naar Nederland zouden komen (in totaal dus 800.000) zou dit de grijze druk met drie procentpunten matigen. Deze zou dan toch nog oplopen naar 37%. Om de grijze druk op het huidige niveau te stabiliseren zouden ruim driemaal zoveel arbeidsmigranten nodig zijn, tot 2040 zo’n drie miljoen arbeidsmigranten. Dat is geen realistische optie. Arbeidsmigratie kan dus wel helpen om de stijging van de grijze druk af te remmen, maar zal zeker niet genoeg zijn om stijging ervan te voorkomen.

Hierbij past de belangrijke waarschuwing dat arbeidsmigranten de grijze druk alleen tijdelijk verlagen, zolang zij niet zelf de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Als arbeidsmigranten zich permanent in Nederland vestigen, zullen zij op den duur, als zij met pensioen gaan, de grijze druk juist verhogen. Vanuit het perspectief van de financiering van collectieve voorzieningen zijn tijdelijke migranten dus het meest gunstig.

Daarbij dient men wel te bedenken dat die tijdelijke arbeidsmigranten weer moeten worden vervangen door anderen als zij vertrekken. Stel dat we het aantal arbeidsmigranten jaarlijks met 50.000 willen vergroten om de grijze druk te matigen en stel dat arbeidsmigranten gemiddeld drie jaar in Nederland verblijven. Dan moeten na drie jaar 100.000 extra arbeidsmigranten worden geworven, namelijk 50.000 om de beroepsbevolking te vergroten en 50.000 om de vertrekkende arbeidsmigranten te vervangen. Na nog eens drie jaar gaat het om 150.000 arbeidsmigranten et cetera. Als men de beroepsbevolking structureel wil laten groeien met *tijdelijke* arbeidsmigranten, zullen steeds meer arbeidsmigranten moeten worden aan-

aangepast aan de stijging van de levensverwachting. Dit betekent dat de AOW-leeftijd stapsgewijs wordt verhoogd naar waarschijnlijk 68 jaar rond 2040 en 69 jaar rond 2050. Deze voorziene verhoging van de AOW-leeftijd zal vrijwel hetzelfde effect hebben op de grijze druk als de komst van 50.000 arbeidsmigranten per jaar.

Verhoging van de AOW-leeftijd is verhoudingsgewijs heel effectief om de grijze druk te matigen, omdat hierdoor niet alleen het aantal personen in de werkzame leeftijd stijgt, maar tegelijkertijd het aantal gepensioneerden afneemt. Bedenk echter dat verhoging van de AOW-leeftijd weliswaar de uitgaven aan AOW-uitkeringen verlaagt,¹⁶ maar niet de uitgaven aan zorg. Die lopen sterk op vanaf een leeftijd van 80 jaar. Per 80-plusser wordt jaarlijks vijf- tot zesmaal zoveel aan zorg uitgegeven als gemiddeld voor de rest van de bevolking. Deze kosten zullen niet verminderen door een verhoging van de AOW-leeftijd. De verhouding tussen het aantal 80-plussers en de werkzame bevolking wordt dan ook veel minder gematigd door de voorziene verhoging van de AOW-leeftijd dan door de komst van 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar.

Niettemin is verdere verhoging van de AOW-leeftijd een reële alternatief voor arbeidsmigratie om de beroepsbevolking te vergroten. Het is natuurlijk ook mogelijk om beide opties te combineren. Maar zelfs met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar en geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, zal de grijze druk nog stijgen naar 34%. Daarmee wordt de stijging die zich zal voordoen zonder deze beide opties wel ruimschoots gehalveerd.

Alternatieve beleidsopties

Er zijn ook andere beleidsopties om de beschikbare hoeveelheid arbeidskrachten in Nederland te vergroten. Er is nog een onbenut arbeidspo-

Alleen selectieve en tijdelijke arbeidsmigratie zal de gevolgen van de vergrijzing verlichten

getrokken. Dit is niet realistisch. Zoals ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 concludeert (p.124-215) kan tijdelijke arbeidsmigratie alleen *tijdelijk* bijdragen aan het verlichten van de grijze druk.

Bij bovengenoemde berekening heb ik verondersteld dat de AOW-leeftijd op het huidige niveau van 67 jaar blijft. Wettelijk is echter vastgelegd dat de AOW-leeftijd periodiek wordt

tentieel van bijna 700.000 niet-werkenden die in beginsel wel zouden kunnen en willen werken.¹⁷ Echter, Nederland kent al een van de hoogste arbeidsparticipatiecijfers van Europa en het is niet eenvoudig dit nog verder te verhogen.

Tot het onbenutte arbeidspotentieel worden soms ook degenen gerekend die in deeltijd werken. De helft van de werknemers heeft een deeltijd baan. Zouden alle deeltijders fulltime gaan werken dan zou het beschikbare arbeidsaanbod met twee miljoen fulltime equivalenten toenemen.¹⁸ Uit onderzoek blijkt echter dat ongeveer evenveel werkenden minder uren zouden willen werken als meer uren. Als iedereen haar/zijn wensen zou kunnen realiseren zou het totale aantal gewerkte uren dus weinig veranderen. Eerdere pogingen om met name vrouwen te stimuleren meer uren te werken, zijn weinig succesvol gebleken. Het staat dan ook te bezien of dit een kansrijke optie is om het totale arbeidsvolume te vergroten.

Zowel bij het vergroten van het aantal werkenden (door een hogere AOW-leeftijd of een hogere arbeidsparticipatie) als van het aantal gewerkte uren, dient men rekening te houden met een mogelijk negatief effect op de deelname aan onbetaald werk. Als vrouwen meer uren gaan werken kan dit betekenen dat een groter beroep wordt gedaan op kinderopvang. Personen van 60 tot 70 jaar doen verhoudingsgewijs het meest aan mantelzorg en vrijwilligerswerk, hetgeen onder druk kan komen te staan als zij later met pensioen gaan. Als bepaalde groepen méér betaald gaan werken kan hierdoor dus ook de vraag naar betaalde zorg en diensten toenemen.

Een alternatieve optie die dit nadeel niet heeft, is een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Een hogere arbeidsproductiviteit, gedefinieerd als de productie (bbp) per gewerkt uur, verandert niets aan de grijze druk, maar ver-

hoogt wel het welvaartsniveau (bbp per hoofd van de bevolking). Stijging van de arbeidsproductiviteit is dus vooral geschikt om de welvaart op peil te houden in een vergrijzende samenleving, maar niet zozeer om de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen te vergroten. Als een hogere productiviteit resulteert in hogere lonen, zoals in het algemeen het geval is, zullen ook de AOW en de salarissen van het zorgpersoneel stijgen. De kosten van de vergrijzing stijgen dan in beginsel even sterk als de belastinginkomsten (door de hogere lonen), zodat de financiering ervan niet eenvoudiger wordt. Wel bieden hogere lonen meer ruimte om de belastingen te verhogen zonder dat het besteedbare inkomen daalt. Hogere belastingen gelden echter niet als een populair instrument om voorzieningen te financieren.

Hoe de arbeidsproductiviteit kan worden verhoogd, is een open vraag. Ondanks de introductie van tal van nieuwe technologieën is de jaarlijkse productiviteitsstijging de laatste decennia juist steeds kleiner geworden. Een overtuigende verklaring hiervoor is nog altijd niet gevonden. Maar het maakt duidelijk dat een sterkere productiviteitsgroei in de toekomst niet als vanzelfsprekend kan worden aangenomen. Men dient bovendien oog te hebben voor mogelijke negatieve bijeffecten van een sterke focus op productiviteitsverhoging, zoals een hogere werkdruk en een lagere kwaliteit van productie en dienstverlening. Productiviteitsgroei is dus zeker niet de 'silver bullet' om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

Conclusie: de bijdrage van selectieve en tijdelijke arbeidsmigratie

Net als de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 concludeer ik dat de vergrijzing van de bevolking ons land in de komende decennia voor grote uitdagingen plaatst. Vol-

gens sommigen is (meer) arbeidsmigratie onvermijdelijk om deze uitdagingen te lijf te gaan. Ik heb in dit artikel laten zien dat arbeidsmigratie alleen onder strikte voorwaarden de gevolgen van de vergrijzing zal verlichten en dat het zeker niet *de* oplossing voor de vergrijzing is.

Daarnaast zijn ook andere beleidsinspanningen nodig, waarbij valt te denken aan verhoging van de AOW-leeftijd, verhoging van de arbeidsparticipatie, meer uren werken en een

Puur op grond van de demografische ontwikkeling zal de lastendruk op de werkenden om de voorzieningen voor ouderen te financieren met ruim een derde oplopen

hogere arbeidsproductiviteit. Waarschijnlijk is een combinatie van maatregelen nodig, aangezien geen enkele maatregel afzonderlijk de gevolgen van de vergrijzing voldoende zal kunnen matigen.

Zoals gezegd zal alleen selectieve en tijdelijke arbeidsmigratie de gevolgen van de vergrijzing verlichten. Selectief in de zin dat de arbeidsmigranten hoogproductief werk gaan doen en/of complementair zijn met de huidige werkzame bevolking. Alleen in dat geval dragen zij bij aan een hoger welvaartsniveau en is het risico relatief klein dat zij zelf een (onevenredig) beroep op collectieve voorzieningen zullen doen.

De mogelijkheid om arbeidsmigranten van binnen de EU te selecteren zijn echter beperkt vanwege het vrije verkeer van personen. Om toch bepaalde minder gewenste vormen van arbeidsmigratie te ontmoedigen kan wel flankerend beleid worden gevoerd, zoals het verhogen

van eisen aan de beloning (minimumloon), de arbeidsomstandigheden en de huisvesting en strikte handhaving daarvan.

Daarnaast verdient tijdelijke of circulaire arbeidsmigratie in het algemeen de voorkeur boven permanente migratie. Dit is vooral zo omdat arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen op langere termijn ook een beroep zullen doen op publieke voorzieningen en uiteindelijk zelfs zullen bijdragen aan de vergrijzing. Ook de tijdelijkheid van arbeidsmigranten valt echter slechts in beperkte mate te sturen – de gastarbeiders uit Marokko en Turkije werden in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in principe ook geworven voor tijdelijk werk, maar een groot deel van hen is in Nederland gebleven.

Daar komt bij, zoals ik hiervoor heb betoogd, dat tijdelijke arbeidsmigratie ook een veel grotere inspanning vraagt om arbeidsmigranten te werven. De afgelopen twee decennia leek een haast onuitputtelijk reservoir aan Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten bereid te zijn in Nederland te komen werken. In de toekomst is dat echter veel minder waarschijnlijk, doordat in deze landen enerzijds de lonen in ras tempo stijgen en anderzijds de bevolking nog sterker vergrijst dan in Nederland.

Zelf werven landen als Polen en Roemenië steeds vaker arbeidskrachten buiten de EU. Waarschijnlijk zal Nederland in de toekomst ook meer arbeidsmigranten buiten de EU moeten zoeken. Dit heeft wel het voordeel dat Nederland dan beter kan selecteren welke arbeidsmigranten voor welke werkzaamheden worden aangetrokken en ook een *tijdelijke* verblijfsvergunning kan verstrekken. Daarmee is natuurlijk nog niet gezegd dat die potentiële arbeidsmigranten ook naar Nederland willen komen. Nederland zal hen dan ook aantrekkelijke voorwaarden moeten bieden.

Tot slot, ik herhaal het nog eens, moeten de mogelijke positieve effecten van selectieve arbeidsmigratie op de welvaart en de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen worden afgewogen tegen de niet-economische gevolgen. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 en de Adviesraad Migratie hebben erop gewezen dat arbeidsmigratie dient te worden beoordeeld vanuit het perspectief van *brede* welvaart.¹⁹ Naast de welvaart in enge zin (het bbp), gaat het hierbij om zaken als de sociale en ecologische effecten, niet alleen nu, maar ook in de toekomst en eveneens voor de landen van herkomst.

Idealiter is het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie een afgeleide van een visie op de gewenste economie en samenleving in de toekomst. Onderdeel daarvan dient onder meer te zijn welke economische activiteiten we op langere termijn wel en niet in Nederland willen hebben, hoe we willen omgaan met de schaarse ruimte en wat voor verzorgingsstaat we willen hebben. Op basis van een dergelijke integrale visie kan worden bepaald hoeveel en wat voor soort arbeidsmigratie daaraan een bijdrage kan leveren.



Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op de verkenning *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?* van de Adviesraad Migratie. Alle cijfers in dit artikel zijn ontleend aan deze verkenning, tenzij een andere bron wordt vermeld. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.
- 2 Zie bijvoorbeeld Denkwerk (2023). *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*; Segers, G.J. (2024). *Deltaplan: Grip op Arbeidsmigratie*. OTTO Work Force.
- 3 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer) (2020). *Geen tweederangsburger. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Ministerie van SZW.
- 4 Enne Koops (2020). *Gastarbeiders in Nederland. Een korte geschiedenis van arbeidsmigratie naar Nederland. Historiek* (geraadpleegd 23 januari 2024)
- 5 Bron: CBS, *Statline*.
- 6 Al bestaat een deel ook uit migranten die om andere redenen, zoals asiel of studie, naar Nederland zijn gekomen.
- 7 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag.
- 8 Denkwerk (2023).
- 9 Inclusief de drie niet EU-landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland, en Zwitserland.
- 10 Zie Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
- 11 Zie bijvoorbeeld J. Portes (2019). *What Do We Know and What Should We Do About Immigration?* Sage.
- 12 Zie bijvoorbeeld J. Borjas (2016). *We wanted workers. Unraveling the immigration narrative*. W.W.Norton & Company.
- 13 Borjas (2016).
- 14 Omdat het loon in Nederland gemiddeld 73,7% van de toegevoegde waarde bedraagt, komt dit gemiddeld neer op een brutoloon onder € 40.000. Dit bedrag kan echter variëren tussen sectoren.
- 15 Gebaseerd op de actuele bevolkingsprognose van het CBS, zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85742NED/table?ts=1704372986615>. Het CBS geeft zelf hogere cijfers voor de grijze druk, maar deze zijn gebaseerd op een leeftijdsgrens van 65 jaar in plaats van de huidige pensioenleeftijd van 67 jaar.
- 16 Ik ga hier voorbij aan een ander mogelijk negatief effect, namelijk dat meer mensen onder de AOW-leeftijd een beroep zullen doen op de sociale zekerheid (zoals de WW of de WIA) doordat zij niet langer in staat zijn te werken.
- 17 CBS (2022). Arbeidspotentieel van niet-werkenden. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/arbeidspotentieel-van-niet-werkenden?onepage=true>

- 18 Het aantal werkzame personen bedroeg in Nederland 10,16 miljoen. Het totale arbeidsvolume in arbeidsjaren was 8,15 miljoen. Als alle werkenden fulltime (oftewel 1 arbeidsjaar) zouden gaan werken, zou het arbeidsvolume met 2 miljoen arbeidsjaren toenemen. Bron: CBS, Statline: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84164NED/table?ts=1704373624605>
- 19 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, a.w.; Adviesraad Migratie (2021). Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid. Verkenning. Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

‘We worden gewoon niet hetzelfde behandeld’

Tijdens de coronaperiode werkte Nederlanders zo goed en kwaad als dat ging vanuit huis, of op grote afstand van elkaar. Arbeidsmigranten werden echter nauwelijks beschermd tegen het virus. De productie in de vleesverwerkende industrie en distributiecentra moest en zou gewoon doorgaan. Het is tekenend voor de manier waarop we in Nederland met arbeidsmigranten omgaan.

LISA BERNTSEN

Onderzoeker bij de Burcht, het wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging

‘**M**ensen met een directe aanstelling bij het bedrijf krijgen zo veel meer respect in vergelijking met ons uitzendkrachten. We worden gewoon niet hetzelfde behandeld! Met die mensen wordt echt gepraat door medewerkers van het bedrijf: ze vragen bijvoorbeeld hoe ze zich voelen, of ze problemen tegenkomen op het werk, of ze materialen nodig hebben... Dat doen ze nooit bij ons!’

Paula¹ werkt als orderpicker in een van de vele distributiecentra die Nederland rijk is. Ze is een van de honderdduizenden arbeidsmigranten uit de Europese Unie² die grotendeels laag en ongeschoold werk in Nederland verrichten. Ik sprak met haar tijdens een onderzoek naar de manier waarop arbeidsmigranten de coronacrisis zijn doorgekomen.

De logistiek- en distributiesector, de voedingsindustrie, de land- en tuinbouw en de bouw kunnen niet meer zonder arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten³ zijn een structureel onderdeel van de Nederlandse arbeidsmarkt. Desondanks worden zij in Nederland niet behandeld en niet gewaardeerd als gelijkwaardige werknemers en als medebewoners in de Nederlandse samenleving.

Dat is op z'n zachtst gezegd merkwaardig, te meer daar deze vorm van arbeidsmigratie niet nieuw of incidenteel is. Al in 2011 concludeerde de overheidscommissie LURA dat arbeidsmigranten structureel onderdeel zijn en zullen blijven van de Nederlandse arbeidsmarkt en dat het daadkrachtig optreden vereist van de Nederlandse overheid om arbeidsmigratie in goede banen te leiden en om arbeidsmigranten te beschermen tegen onderbetaling, onfatsoenlijke huisvesting en uitbuiting.⁴

Veel arbeidsmigranten worstelen dagelijks met de onpersoonlijke manier waarop ze behandeld worden op hun werk

Ook de daaropvolgende overheidscommissie – onder leiding van Emile Roemer – concludeerde in 2020, naar aanleiding van verschillende corona-uitbraken onder arbeidsmigranten, dat 'we arbeidsmigranten moeten behandelen als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving, en dat we onze regelgeving daar ook op moeten inrichten'.⁵

In de politieke aanbevelingen en publieke berichtgeving gaat de aandacht vaak – terecht – uit naar de krappe beloning, het gebrek aan werkzekerheid en de ondermaatse huisvesting van arbeidsmigranten. Maar ook de (fysieke) arbeidsomstandigheden en gezondheidsrisico's die migranten lopen op de werkvloer verdienen meer aandacht. Uit gesprekken die ik voerde met arbeidsmigranten blijkt dat veel van hen dagelijks worstelen met een onpersoonlijke en ongelijke behandeling op de werkvloer en met de soms onveilige en ongezonde werksituaties die daar het gevolg van zijn.

In dit artikel besteed ik aandacht aan deze ervaringen. Dit doe ik op basis van een breder onderzoek waarin de impact van coronamaatregelen op arbeidsmigranten werd onderzocht.⁶ In dit onderzoek werden 153 Poolse en Roemeense werknemers in de Nederlandse distributie- en vleessector geïnterviewd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst en met 35 van hen werd enkele maanden later nogmaals uitgebreid gesproken tijdens een diepte-interview.⁷ De interviews werden gedurende de pandemie afgenomen. Hoewel de coronapandemie een bijzondere tijdsperiode was, brengt een dergelijke crisissituatie tegelijkertijd duidelijk naar voren hoe de verhoudingen op de werkvloer liggen voor de arbeidsmigranten die in een structureel kwetsbare positie verkeren.

Arbeidsmigranten in Nederland

Hoewel er verschillende cijfers en schattingen circuleren van het aantal arbeidsmigranten in Nederland zijn deze niet erg betrouwbaar of accuraat. Niet alle migranten registreren zich in het Nederlandse bevolkingsregister. Als iemand de intentie heeft korter dan vier maanden in Nederland te werken, hoeft dat ook niet en volstaat een registratie in het RNI (register niet-ingezetenen).

Toch wordt over arbeidsmigranten meestal gesproken als ware het een homogene groep. Ook Hassnae Bouazza, die voor FNV *Arbeidsmigranten in Nederland* schreef, wijst daar op. Ze beschrijft hoe individuele verschillen en persoonlijkheden van arbeidsmigranten worden genegeerd, net als de diversiteit in ervaringen die zij hebben.⁸

Ook uit onze interviews blijkt een verscheidenheid aan ervaringen, deels afhankelijk van persoonlijke omstandigheden en voorkeuren, arbeidscontracten en relaties met werkgevers, woonsituatie, verblijfsduur in Nederland, be-



kendheid met de Nederlandse instanties, talenkennis, maar deels ook afhankelijk van toeval en een zekere mate van geluk of pech. Bijvoorbeeld geluk in de vorm van een familielid of een bekende die al in Nederland woont en je een beetje op weg kan helpen. Of de pech om op het werk geblesseerd te raken, waardoor het werk en vaak ook de huisvesting plotsklaps wegvallen.

Er zijn geen betrouwbare cijfers over het aantal arbeidsmigranten in Nederland

Bovendien komt niet elke arbeidsmigrant puur en alleen naar Nederland om meer geld te verdienen. Sommigen vertrekken om te ontsnappen aan meer patriarchale normen en verwachtingen, of verhuizen om hun gezin een betere toekomst te bieden in Nederland. Anderen ontvluchten een persoonlijk verlies en weer anderen worden gedreven vanuit een meer avontuurlijke inborst.

En inderdaad, ondanks deze verscheidenheid in persoonlijke verhalen, zijn er ook belangrijke overeenkomsten tussen de ervaringen die de arbeidsmigranten in Nederland opdoen. Zoals onderbetaling, onzekere werkcontracten, fysiek zware werkomstandigheden, ondermaatse en krappe leefsituaties en een grote mate van afhankelijkheid van uitzendbureaus. Maar ook de onheuse, onpersoonlijke en ongelijke behandeling door werkgevers. Het gevolg: fysiek en mentaal zware werkomstandigheden en soms onveilige en ongezonde werksituaties.

Om enigszins recht te doen aan de diversiteit aan ervaringen van verschillende arbeidsmigranten, schets ik hieronder een drietal bekende levensverhalen. De keuze voor verhalen van vrouwelijke arbeidsmigranten is bewust, omdat hun perspectief in studies en nieuwsbe-

richten over arbeidsmigranten vaak onderbelicht blijft.

Magdalena, Nicoleta en Irena

Ervaringen zoals die van Magdalena, een 35-jarige Poolse vrouw die sinds januari 2021 in Nederland is, lezen we vaker terug in de media. Magdalena is in de eerste twee jaar van haar verblijf in Nederland verschillende keren van baan gewisseld en heeft gewerkt in de landbouw, distributie en in de fabriek; altijd via uitzendcontracten. Dit waren fase-A⁹ contracten, waarbij ze van de ene op de andere dag soms letterlijk op straat kwam te staan.

Vaak lukte het Magdalena om vrijwel direct een ander uitzendcontract bij een ander bureau te krijgen, maar niet altijd. Magdalena werkte in Polen in de horeca, maar verdiende daar nauwelijks meer wat door de coronapandemie. Daarop besloot ze werk te zoeken in Nederland, waar ze in 2008 al eens werkte. Haar kinderen zijn in Polen en zijn inmiddels oud genoeg om voor zichzelf te zorgen. Magdalena is een lief en vriendelijk persoon die gemakkelijk mensen vertrouwt, wat soms tegen haar is gebruikt, waardoor ze in moeilijke situaties terecht kwam. Haar werkrelaties duurden nooit lang genoeg om een gevoel van verbondenheid met het werk of collega's op te bouwen. Door de repetitieve werkzaamheden aan de lopende band in een vleesverwerkende fabriek, kreeg Magdalena op een bepaald moment een spierontsteking. Toen ze met deze ontsteking een huisarts bezocht, bleek dat ze niet verzekerd was. In plaats van Magdalena te helpen ontsloeg het uitzendbureau haar een paar dagen na het huisartsbezoek, waarna ze binnen een paar uur de door het uitzendbureau geregelde woonruimte moest verlaten. Vanwege haar letsel kon Magdalena niet onmiddellijk een andere baan vinden en sliep zij uiteindelijk een paar dagen op straat.

Niet alle in Nederland werkende arbeidsmigranten hebben een partner of kinderen in het thuisland. De 39-jarige Nicoleta woont bijvoorbeeld samen met haar man en hun tienerzoon in Nederland. Nicoleta verhuisde twee keer naar Nederland: eerst in 2018, en in maart 2020 – een week voordat de pandemie uitbrak – opnieuw. In de jaren daar tussen was ze in Roemenië zodat haar zoon daar kon starten met de middelbare school. Nicoleta's man bleef toen in Nederland.

Zowel Nicoleta als haar man hadden een vaste baan in Roemenië, maar besloten naar het buitenland te gaan toen hun neven hun vertelden over de verdiensten in Nederland. Beiden werken, sinds ze in Nederland zijn, voor hetzelfde vleesverwerkende bedrijf. Ze begonnen daar op uitzendcontracten en hebben inmiddels een rechtstreekse aanstelling bij het vleesbedrijf.

Nicoleta wil tot haar pensioen in Nederland blijven werken. Ze ziet ook de toekomst van haar zoon in Nederland. Naast de financiële voordelen vindt Nicoleta haar leven in Nederland gemakkelijker dan in Roemenië. Ze brengt haar vrije tijd vooral door met een groep Roemeense vrienden. Zij zijn ook haar go-to als ze wil weten hoe dingen in Nederland werken.

Nicoleta was blij dat ze tijdens de coronapandemie in Nederland woonde, omdat de maatregelen hier minder streng waren dan in Roemenië. Hoewel ze zich uit gezondheidsoogpunt niet al te veel zorgen maakte over een infectie, nam ze uiteindelijk een vaccin zodat ze quarantaine en andere reisbelemmeringen kon vermijden wanneer ze haar familie in Roemenië bezocht.

Hoewel veel arbeidsmigranten langdurig blijven hangen in uitzendwerk,¹⁰ zijn er ook migranten, zoals Nicoleta, die na verloop van tijd een stabielere positie weten te verwerven. Maar zelfs dan ervaren zij problemen die niet-migranten vermoedelijk veelal bespaard blijven. Zo toont het verhaal van Irena, een Poolse vrouw

van 56 jaar. In Polen had Irena een goed betaalde baan, een druk sociaal leven en een eigen appartement waar ze samen met haar kat woonde. Toen ze door tragische omstandigheden zowel haar partner als haar vader verloor, was ze enkele jaren ongelukkig en depressief.

Aangespoord door de wens om met haar vertrouwde omgeving te breken, besloot ze in september 2019 Polen te verlaten. Ze vond al snel een baan in Nederland als orderpicker. In het begin woonde ze in een gedeelde accommodatie geregeld door het uitzendbureau. Omdat ze zich 'een beetje te oud' voelde om een keuken met anderen te delen, zocht ze via sociale media naar een privé-accommodatie en al snel vond ze een eigen kamer en later een eigen appartement dat ze nog steeds huurt.

Voor arbeidsmigranten betekent je ziekmelden een risico op baanverlies, maar ook verlies van huisvesting en ziektekostenverzekering

Irena is hoogopgeleid, uitgesproken en assertief en heeft graag de leiding over haar eigen situatie. In het voorjaar van 2021 werd Irena zwaar verkouden. Eerst probeerde ze dat te negeren maar toen ze positief op corona testte en haar gezondheidstoestand ernstig verslechterde, werd ze per ambulance, met een zuurstofmasker, naar het ziekenhuis gebracht. In het ziekenhuis maakte Irena zich grote zorgen over de kosten van haar ziekenhuisopname. Niemand in het ziekenhuis kon haar betrouwbare informatie geven over wat de ziekenhuisopname en ambulancerit haar zouden gaan kosten, ook al heeft Irena een Nederlandse ziektekostenverzekering.

Geen 'normale' werknemer

Veel arbeidsmigranten voelen dat zij anders behandeld worden als uitzendkracht op de werkvloer. De Roemeense Paula verwoordt in de openingscitatie van dit artikel bijvoorbeeld dat er voor haar als persoon en als werknemer geen aandacht is binnen het distributiebedrijf waar ze werkt. Er wordt niet geïnformeerd of ze mogelijk tegen problemen aanloopt op het werk en of ze materialen nodig heeft om haar werk goed te kunnen doen. Paula ziet dat het bedrijf dit bij vaste krachten wel doet.

Dit gebrek aan aandacht voor de (fysieke) arbeidsomstandigheden was tijdens de pandemie – en vermoedelijk erna ook – niet veel anders. Geen van de vele arbeidsmigranten die we spraken tijdens het onderzoek was door hun werkgever, of het bedrijf waar ze werkten, op enige manier betrokken bij de invoering van coronamaatregelen op de werkplek.

Aurel, een 21-jarige Roemeense werknemer in de vleesproductie, vertelt bijvoorbeeld dat niemand hen vroeg welke maatregelen zij nodig achten: 'We moesten afstand houden, het masker om ons gezicht, en verder... zoals het bedrijf het wilde, alles werd gedaan zoals zij het wilden. Wij hadden geen invloed.'

Hoewel we arbeidsmigranten spraken die sceptisch stonden tegenover corona en de ingevoerde maatregelen,¹¹ waren er ook migranten die zich zorgen maakten over hun eigen veiligheid op het werk. Geen van hen voelde zich echter vrij om eventuele zorgen over de uitvoering van coronamaatregelen kenbaar te maken bij de werkgever of het bedrijf waar ze werkten.

Zo deed de dertigjarige Roemeense orderpicker Nicolae er alles aan om geen corona op te lopen door de nabijheid van anderen zoveel mogelijk te mijden. Al was dat lastig op het werk en thuis, in een door de werkgever geregelde accommodatie waar hij met collega's woonde.

Nicolae zag het gebrek aan inspraak en invloed op de arbeidsomstandigheden in het algemeen als iets wat hij eenvoudigweg moest accepteren.

Andere migranten maakten andere keuzes uit bezorgdheid over corona. De 59-jarige Poolse vleesarbeider Bogdan nam bijvoorbeeld vakantie op, zodat hij even niet naar het werk hoefde. Hij keerde pas terug toen de werkgever na een tweetal weken meer en betere corona-veiligheidsmaatregelen had ingevoerd.

Arbeidsmigranten maken structureel onderdeel uit van de Nederlandse arbeidsmarkt

Het gebrek aan overleg en mogelijkheden om input te leveren over de arbeidsomstandigheden tijdens de pandemie illustreert het eenrichtingsverkeer dat de werkrelaties van veel arbeidsmigranten kenmerkt: de werknemers hebben geen of een uiterst beperkte stem in hun arbeidsomstandigheden.

De Roemeen Sergiu vertelde ons dat werkgevers geen prijs stellen op een proactieve houding rondom arbeidsomstandigheden, en dat ze ook niet zitten te wachten op suggesties van zijn kant over verbeteringen van het productieproces. Inmiddels heeft Sergiu geleerd zijn feedback voor zich te houden, om eventuele negatieve consequenties te voorkomen: '(...) Hoe dan ook, ik was het soort persoon dat bij bijna elke stap feedback gaf. Want als ik fouten zie, wil ik die proberen te herstellen. Maar vaak stonden de coördinatoren niet open voor het herstellen van deze problemen, ook al hebben dergelijke kwesties invloed op de manier waarop iedereen daar werkt.'

De pandemie bracht in dit opzicht geen verandering teweeg: geen van de mensen die wij interviewden had enige vorm van consultatie- of



inspraakmechanisme ervaren; zij werden simpelweg niet gehoord noch gevraagd naar hun ideeën of ervaringen hoe het best en veiligst te werken tijdens de pandemie.

Geen aandacht voor gezinssituatie

Een ander element waar weinig tot geen aandacht voor is vanuit werkgeverskant en overheidszijde, is de gezinssituatie van arbeidsmigranten. Waar de combinatie werk en gezin in normale tijden al een uitdaging kan zijn voor migranten met flexibele (en onzekere) werktijden, bracht de school- en kinderopvangsluiting tijdens de pandemie een extra reeks uitdagingen mee. Met name voor migranten die geen 'essentieel werk' verrichtten, maar wel elke dag op de werkvloer werden verwacht.¹²

Anna, een 28-jarige Poolse distributiemedewerkster, werkte al twee jaar voor hetzelfde bedrijf toen de pandemie uitbrak. Hoewel Anna's werk in een distributiecentrum voor lampen tijdens de pandemie doorging, was haar werk niet 'essentieel', omdat de producten die zij verwerkte non-foodartikelen waren. Het was voor haar onmogelijk thuis te werken. Toen scholen en kinderopvanglocaties werden gesloten, kwam Anna's zoon niet in aanmerking voor de kinderopvang voor ouders met essentiële beroepen. Anna: 'Als dit de voedselsector zou zijn of het schoonmaken van gezondheidsinstellingen, of zoiets, dan zou mijn kind zeker zorg hebben gekregen. Maar dit was een baan die niet essentieel was (...) de wereld stort niet in zonder lampen. [lacht]'

Ook Anna's partner werd niet beschouwd als een essentiële werknemer. Ook hij kon zijn werk niet op afstand doen. Aangezien een van hen thuis moest blijven bij hun zoon, nam Anna eerst haar vakantiedagen op, vervolgens nam ze onbetaald verlof op en ten slotte vroeg ze aan haar werkgever om haar contract niet te verlengen.

Ook voor de 28-jarige Poolse Helena was het organiseren van kinderopvang tijdens de pandemie een uitdaging. Toen de scholen in het voorjaar van 2020 sloten, nam haar man ontslag en bleef hij thuis bij hun twee kinderen, terwijl zij bleef werken. Helena werkte op dat moment op een uitzendcontract, maar haar was een vaste aanstelling beloofd. Twee maanden na het begin van de pandemie werd Helena echter ontslagen, omdat het bedrijf een grote productiedaling kende door de pandemie. Helena's man vroeg daarop onmiddellijk zijn baan terug bij zijn vorige werkgever, waar ze gelukkig nog werknemers nodig hadden.

In de daaropvolgende maanden worstelde Helena om een baan te vinden die ze kon combineren met de zorg voor haar kinderen. Uiteindelijk vond ze een baan in een vleesverwerkend bedrijf. Toen ze haar twee kinderen wilde aanmelden voor kinderopvang voor essentiële werknemers, werd ze afgewezen met de uitleg dat alleen gezinnen met *beide* ouders in essentiële beroepen mochten profiteren van deze kinderopvangregeling.

Ontredderd keerde Helena naar huis en zocht de informatie opnieuw online op. Hoewel het lastig was om de officiële overheidsberichten in het Nederlands goed te doorgronden, begreep ze dat haar kinderen wel recht hadden op opvang, ondanks de eerdere weigering. Helena verzamelde vervolgens al haar moed en vroeg opnieuw om toelating van haar kinderen tot de speciale kinderopvang voor essentiële werknemers. Dit keer met succes.

Geen van de werkgevers van de arbeidsmigranten met kinderen met wie wij spraken, had hen geholpen door bijvoorbeeld extra ouderschapsverlof toe te kennen, de werktijden te versoepelen of andere regelingen te treffen om de werknemers in staat te stellen hun werk en gezinsleven tijdens de pandemie te combineren.

In plaats daarvan hadden migranten met kinderen in Nederland moeite om kinderopvang te regelen en namen zij als oplossing zelf verlof op en dienden ze soms zelfs ontslag in om voor de kinderen te kunnen zorgen.

Gezonde en veilige werkomstandigheden beperkte prioriteit

Terwijl voor veel mensen in Nederland tijdens de coronapandemie het werk anders ingevuld werd, veranderde de essentie van het werk voor veel arbeidsmigranten nauwelijks. De mate waarin coronamaatregelen werden geïmplementeerd en nageleefd op de werkplek, weerspiegelt de gebrekkige aandacht voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden in bedrijven waar arbeidsmigranten werken. Hoewel we ook migranten hebben gesproken waar de coronamaatregelen gerespecteerd werden en naleving nadrukkelijk gecontroleerd werd, bijvoorbeeld door speciaal aangewezen ‘corona-controleurs’ die werknemers er voortdurend aan herinnerden om onderling afstand te bewaren, gaven de meeste migranten aan dat aandacht voor veilig en gezond werken tijdens de pandemie beperkt was.

Met name het onveranderde werktempo baarde veel migranten zorgen. Bartek, een 28-jarige Poolse distributiewerknemer, die met zijn verloofde in Nederland woont en al sinds 2011 in Nederland werkt, vond dat niemand zich om zijn veiligheid op het werk bekommerde: ‘Er waren een soort voorschriften. Het bedrijf werd gedwongen om een soort van methodes in te voeren om ons te beschermen tegen corona en zo. Maar ik kan niet zeggen dat onze manier van werken of het werkritme erg veranderd is de laatste twee jaar. Alles gaat gewoon door, op een paar kleine uitzonderingen na, zoals de ontsmettingsgel, of de opgelegde afstand – die toch niemand respecteert en die ook niet gehandhaafd wordt. Dus nee... er is niet veel veranderd.’

Migranten die in het vlees werkten, zeiden dat het moeilijk was om een veilige afstand te bewaren aan de productieband, vooral omdat de snelheid van de band hetzelfde bleef als vóór de pandemie. Dit hoge tempo van vleesverwerken vergrootte volgens de Poolse Bogdan de risico's op coronabesmetting, omdat je geregeld (te) dichtbij collega's staat aan de productieband: ‘Het bedrijf voerde een paar corona-maatregelen in. (...) Maar het tempo bleef hetzelfde, en dat is nu juist het probleem. Maar het tempo is er, is er altijd geweest en... [lacht] zal ook wel zo blijven.’

Terwijl het niet onmogelijk is om snelheid van de productieband te verlagen. Sommige migranten vertelden dat de snelheid van de productieband wel degelijk lager werd gezet wanneer externe controles plaatsvonden. Er werd tijdens de pandemie blijkbaar niet gekozen voor een lager werktempo om een veilige werkafstand tussen werknemers te waarborgen. In plaats daarvan werd ervoor gekozen de productiesnelheid en omzet te handhaven, ondanks het verhoogde risico op besmetting met het coronavirus dat daarvan het gevolg was.

Ook in distributiecentra stond de druk om de dagelijkse productiviteitsnormen te halen, naleving van de coronamaatregelen in de weg. Vooral uitzendkrachten voelden deze druk. Zo vertelde Filip, een 28-jarige Poolse orderpicker, dat zijn managers hem er regelmatig op wezen dat hij zou worden ontslagen als zijn productiviteit te laag was: ‘Voor het moment is dit werk oké, maar voor een langere periode is het ook gewoon fysiek zwaar, soms ook mentaal, want (...) soms vertellen ze me ook bepaalde dingen (...). De eerste maanden waren echt zwaar. (...) Op dagen dat mijn norm niet zo hoog is, zeggen ze bijvoorbeeld: “Hoe lang wil je hier werken?”’

Meer migranten in de distributiesector vertelden dat een veilige afstand houden van colle-

ga's moeilijk was, omdat ze regelmatig tegelijkertijd op dezelfde plaats moesten zijn om een product te pakken. Door de ervaren tijdsdruk was er geen ruimte om even te wachten totdat een andere medewerker klaar is. De Poolse magazijnmedewerker Adam vertelde: 'Als je orders moest verzamelen en het was echt druk, nou dan kon niemand het wat schelen dat wij daar met drie man stonden om de bestelling op te halen.'

De manier waarop coronabeschermingsmaatregelen gewaarborgd werden in de praktijk toont hoe bedrijven keuzes prioriteren. Ze tonen het gebrek aan aandacht voor een gezonde en veilige werkplek voor arbeidsmigranten.

Werk en gezondheid

Veel van de uitzendkrachten die wij spraken waren bang om ziek te worden, of om zich ziek te melden bij hun werkgever. Voor uitzendkrachten vormt een ziekmelding in de praktijk een risico op baanverlies, maar ook vaak verlies van huisvesting en ziektekostenverzekering. Sommige migranten waren dusdanig bang voor de consequenties van een ziekmelding, dat zij ondanks een (vermoedelijke) corona-infectie toch aan het werk gingen. De Roemeense Elena was bijvoorbeeld erg bang om corona op te lopen, niet vanwege de mogelijke gezondheidsgevolgen voor haarzelf, maar vooral vanwege de mogelijke financiële consequenties en eventueel werkverlies. Ze hield dan ook haar mond toen ze corona-gerelateerde symptomen kreeg en ging gewoon naar het werk zonder zich ziek te melden.

Andere migranten werden onder druk gezet om ondanks hun ziekte toch te komen werken, simpelweg omdat werkgevers arbeidskrachten nodig hadden. Dit vertelde de 47-jarige Roemeense Alexandru die werkte in een vleesbedrijf. Toen Alexandru coronasymptomen kreeg, meldde hij zich ziek, maar zijn lijnmanager weigerde zijn

ziekmelding te aanvaarden wegens personeelsgebrek. Alexandru nam vervolgens medicijnen die hij in een Poolse supermarkt kocht en bleef werken zonder beter te worden. Na twee weken kreeg hij dusdanige ademhalingsproblemen dat werken niet meer lukte. Toen hij opnieuw contact opnam met zijn werkgever, kreeg hij vakantieverlof, zodat hij naar Roemenië kon rijden om medische zorg te zoeken.

Niet elke arbeidsmigrant komt puur en alleen naar Nederland om meer geld te verdienen

Alexandru's verhaal illustreert het gebrek aan respect voor zijn persoonlijke gezondheid. Daarnaast toont het een gebrek aan toegang tot de Nederlandse gezondheidszorg: het kwam niet eens in Alexandru op om medische zorg in Nederland te zoeken.

We spraken ook met migranten die zelfs met een bevestigde coronabesmetting door het uitzendbureau onder druk werden gezet om de voorgeschreven quarantaine- of isolatieperiode te doorbreken en alsnog aan het werk te gaan. De Poolse Magdalena werd door het uitzendbureau opgeroepen te komen werken, hoewel de GGD haar gezegd had in quarantaine te blijven. Het uitzendbureau instrueerde Magdalena niets over haar ziekte te vertellen in het vleesbedrijf waar zij toen werkte. Ook Adrian, een 53-jarige Roemeense distributied medewerker, werd door zijn uitzendbureau min of meer gesommeerd de voorgeschreven quarantaineperiode, nadat hij terugkeerde van een reis naar Roemenië, te verbreken, omdat er dringend behoefte was aan werknemers.

Veel van het werk dat arbeidsmigranten in vleesfabrieken of distributiecentra verrichten

is fysiek zwaar werk of werk met veel repetitieve handelingen. Dit soort werk brengt gezondheidsrisico's met zich mee.¹³ Werkgerelateerde blessures komen dan ook geregeld voor onder arbeidsmigranten. Toch werken migranten regelmatig door met (onbehandelde) blessures of blijven lang fysiek (te) belastend werk doen. Zo vertelde distributiemedewerker Filip: 'Het werk in deze hallen leidt tot rugklachten en ik hoor van veel mensen dat ze daar last van hebben. Dit werk is alleen geschikt voor korte periodes, het is geen werk om lang te blijven doen. (...) En ja, sommigen werken er toch al lange tijd. Weet je waarom? Dat is alleen omdat ze genoeg willen verdienen om in Polen een huis te kunnen kopen. Dit is waar ze zich allemaal aan vastklampen. De vraag is natuurlijk waarom ze geen ander werk zoeken, vooral als ze ook goed Engels spreken. Ze zijn bang om zo weer ontslagen te worden als ze van baan wisselen.'

Dat ziekte of fysieke blessures in de praktijk tot ontslag kunnen leiden, lazten we hierboven al in het verhaal van de Poolse Magdalena, die ontslagen werd nadat ze met een spierontsteking naar de huisarts was gegaan. Maar Magdalena zocht tenminste nog hulp binnen de Nederlandse zorgsector. Verschillende migranten vertelden ons dat ze bij ziekte in eerste instantie terugvallen op zelfmedicatie, of hun zorgvragen uitstellen totdat ze een zorgspecialist in het thuisland kunnen bezoeken, met alle gezondheidsrisico's van dien.

De werkdruk die veel arbeidsmigranten ervaren vergroot het risico op bedrijfsongevallen.¹⁴ Veel van deze bedrijfsongevallen blijven buiten beeld van handhavende inspecties, met name wanneer het arbeidsmigranten betreft die op basis van uitzendcontracten werken.¹⁵ Arbeidsmigranten hebben opvallend vaak te maken hebben met groter of kleiner letsel opgelopen op de werkvloer.¹⁶ Zo gaf 10% van de ar-

beidsmigranten in onze enquête aan dat ze een ongeval gehad hadden op het werk.¹⁷ Wanneer arbovoorzieningen, bedrijfsgezondheidszorg en veiligheidsinstructies ontbreken of ontoegankelijk zijn, vergroot dat de risico's op gezondheidsproblemen voor arbeidsmigranten nog meer.¹⁸

Aanbevelingen

De politieke en publieke verontwaardiging over de belabberde positie van veel arbeidsmigranten in Nederland heeft in de afgelopen jaren geleid tot verschillende initiatieven om arbeidsmigranten beter te beschermen. De voorstellen voor het loskoppelen van werk en huisvesting om de afhankelijkheid van werkgevers te verminderen¹⁹, cao's met daarin expliciete bepalingen voor arbeidsmigranten,²⁰ het zorgconvenant arbeidsmigranten²¹ of de toenemende inperkingen van flexibel werk²² zijn allemaal stappen in de goede richting.

Een fundamentele discussie over de waardering van arbeidsmigranten als volwaardige werknemers verdient meer aandacht. Veel van het werk dat arbeidsmigranten in Nederland verrichten is immers niet tijdelijk, zij maken structureel onderdeel uit van de Nederlandse arbeidsmarkt. Als werknemers verdienen zij het, juridisch en moreel gezien, op een gelijkwaardig wijze gewaardeerd en behandeld te worden als iedere andere werknemer op de Nederlandse werkvloer.

Dat begint bij meer aandacht voor zowel de fysieke als mentale werkomstandigheden van arbeidsmigranten, én aandacht voor hun specifieke positie op de arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving. Aan de belangrijke aanbevelingen van de verschillende overheidscommissies en onderzoeksrapporten wil ik hier een drietal punten toevoegen specifiek gericht op de overheid, werkgevers en de vakbeweging.

Ten eerste: de inmiddels decennia voortdurende slechte behandeling van arbeidsmigranten bevestigt dat het huidige publieke handhavingsrepertoire geen effectief toezicht en niet voldoende bescherming biedt voor deze groep werknemers in Nederland. Bij de handhaving wordt onder andere uitgegaan van mondige werknemers die weinig risico lopen op represailles van werkgevers. Voor de arbeidsmigranten gaat dit niet op.

Een arbeidsmigrant is meer dan alleen een arbeidskracht

Het is nodig de huidige praktijk van handhaving aan te passen, en in het bijzonder van de arbeidsinspectie. Bijvoorbeeld in de vorm van meer inspecties (niet alleen van de papieren realiteit), hogere werkgeversboetes en een betere bescherming van de migranten die zijn betrokken bij nalevingsonderzoeken. Dit laatste is belangrijk om te voorkomen dat migranten hun werk en woning verliezen wanneer de inspectie handhavend optreedt.²³

Ten tweede: de praktijk toont dat de rechten van arbeidsmigranten regelmatig met voeten worden getreden ten faveure van bedrijfseconomische belangen. Inlenende bedrijven moeten stoppen met verantwoordelijkheden afschuiven en hun juridische en morele verantwoordelijkheid nemen door gezonde en veilige werkomstandigheden van alle medewerkers op de werkplek te garanderen, ongeacht verschillen in werkcontracten.²⁴

Het is belangrijk dat ook arbeidsmigranten inspraak krijgen over (veranderingen in) werkomstandigheden, zodat rekening gehouden kan worden met hun persoonlijke omstandigheden maar ook om te profiteren van potentieel goede ideeën ter verbetering van het werkpro-

ces.²⁵ Een arbeidsmigrant is meer dan alleen arbeidskracht.

Ten derde: doordat arbeidsmigranten zich in een kwetsbare positie bevinden in Nederland is het voor hen beduidend moeilijker maar niet onmogelijk om zich collectief uit te spreken en te organiseren tegen slechte omstandigheden. De stakingen bij de AH-distributiecentra van vorig jaar waarbij zowel vaste medewerkers als een grote groep Poolse uitzendkrachten betrokken was, tonen dat aan.²⁶ Voor de Nederlandse vakbeweging ligt een kans en een taak om collectieve groepsopbouw op de werkplek te stimuleren, zodat arbeidsmigranten en andere werknemers elkaar onderling meer kunnen steunen.

Als georganiseerde groep kunnen werknemers meer invloed uitoefenen op werkomstandigheden, via inspraakmechanismes op de werkvloer of door specifieke cao-afspraken en zijn ze bovendien minder afhankelijk van werkgevers. Tegelijkertijd moet de vakbeweging zowel werkgevers als de overheid (blijven) aanspreken op structureel nalatige handhaving van werkomstandigheden, als het moet via de rechter.



Noten

- 1 Alle namen in dit stuk zijn gefingeerd.
- 2 Volgens de meest recente CBS-cijfers werken er ongeveer 400.000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland. CBS, *CBS Migrantenmonitor 2022*, 2023.
- 3 In dit artikel gebruik ik de term arbeidsmigranten omdat dit de gangbare term in politieke en publieke berichtgeving is. De term mobiele werknemers is echter passender: Polen en Roemenen maken immers gebruik van hun recht als Unie-burgers om te werken in een andere EU-lidstaat. Bovendien zijn niet alle arbeidsmigranten daadwerkelijk migranten in de zin dat zij zich voor kortere of langere periodes (willen) vestigen in Nederland.
- 4 Tijdelijke Commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA) (2011). *Eindrapport Arbeidsmigratie in Goede Banen*. Den Haag.
- 5 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag, p. 4.
- 6 Tesseltje de Lange et al. (2023). *Migranten in de Frontlinie: De Effecten van Coronamaatregelen Op Arbeidsmigranten Werkzaam in Cruciale Sectoren*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit/De Burcht.
- 7 Natalia Skowronek interviewde de Poolse werknemers in het Pools en Daniela Trifu interviewde de Roemeense werknemers in het Roemeens.
- 8 Hassnae Bouazza (2024). *Onderbetaald, bespuugd en zelfs aangerand: de arbeidsmigrant wordt niet gezien als mens*, NRC 5 januari 2024.
- 9 Deze eerste fase van een uitzendovereenkomst duurt maximaal 78 weken. Als er een uitzendbeding is opgenomen, kan de werkgever het contract op elk moment (tijdens de eerste 26 weken van het dienstverband) beëindigen. De werknemer heeft geen of zeer weinig gegarandeerde uren en wordt alleen betaald voor de gewerkte uren.
- 10 Uit een onderzoek van SEO blijkt bijvoorbeeld dat een groot deel van de arbeidsmigranten die op uitzendcontracten in Nederland werkt al langer dan vijf jaar in Nederland verblijft, zie Arjan Heyma and Tobias Vervliet (2022). *Arbeidsmigratie in 2030: Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. Amsterdam: SEO, p. 18.
- 11 Ook in de media was hier aandacht voor, zie bijvoorbeeld: Ashwant Nandram (2021). *Voor Poolse orderpickers is een misgelopen prik de minste zorg*, de Volkskrant, 16 mei 2021.
- 12 Voor ouders die 'essentiële' beroepen uitoefenen werd in de tweede en derde periode van schoolsluitingen in Nederland noodopvang georganiseerd.
- 13 Over repetitief kort-cyclisch werk, zie TNO (2023). *Kortcyclisch Werk: Quo Vadis?*
- 14 Zo concludeert Pharos, het expertisecentrum gezondheidsverschillen: Inge Goorts and Elize Smal (2022). *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*.
- 15 Algemene Rekenkamer (2023). *Focus op onveilige arbeidsomstandigheden*.
- 16 Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten (2021). *Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland?*; Goorts and Smal (2022). *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*.
- 17 Aangezien deze vraag enkel ging over de werkplek waar de migranten werkten ten tijde van de afname van de enquête, ligt het aandeel wat te maken heeft met letsel of blessures opgelopen op het werk vermoedelijk nog hoger in de praktijk.
- 18 Goorts and Smal (2022). *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*; Lange, de e.a. (2023). *Migranten in de frontlinie: de effecten van coronamaatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren*.
- 19 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangburgers: aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*.
- 20 Zoals de bepalingen die in de uitzend-cao opgenomen zijn om na aankomst betaling van minimaal twee maanden minimumloon; een minimumtermijn van vier weken om een woning te verlaten bij baanverlies; als ook de bepaling dat uitzendbureaus rekening moeten houden bij het innen van huur met persoonlijke omstandigheden van de migrant bij force majeure en ziekte.
- 21 Rijksoverheid (2022). *Kabinet sluit met Zorgverzekeraars Nederland zorgconvenant arbeidsmigranten af*. Hierin committeren zorgverzekeraars zich aan betere en toegankelijke informatievoorziening voor arbeidsmigranten, zie:
- 22 Commissie Regulering van Werk (2020). *In Wat voor land willen wij werken?*
- 23 In de huidige handavingspraktijk leidt een korte woordenwisseling met een inspecteur geregeld al

tot ontslag en woninguitzetting van de betreffende arbeidsmigrant, zo rapporteert ook de arbeidsinspectie: Nederlandse arbeidsinspectie (2022). *Jaarverslag 2021: verhalen*.

- 24 Conform de Arbeidsomstandighedenwet.
- 25 De ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging kan bijvoorbeeld met regelmaat peilen of in gesprek gaan met arbeidsmigranten over hun werkervaringen en ideeën (mits baanbehoud gewaarborgd blijft). Bedrijven kunnen ook toegang tot de werkvloer faciliteren voor vakbonden (of ngo's), zodat migranten een toegankelijk aanspreekpunt hebben bij problemen of zorgen rondom werk.
- 26 *De Volkskrant* (10 mei 2023). *Deze stakende Polen kregen Albert Heijn op de knieën, en dat smaakt naar meer*.

We hebben geen tekort aan arbeidskrachten, maar een overschot aan slecht werk

Steeds meer arbeidsmigranten komen uit landen van buiten de Europese Unie, uit Moldavië, Kazachstan, Vietnam of de Filipijnen. Uitbuiting tegengaan op lidstaat-niveau wordt daardoor steeds moeilijker.

AGNES JONGERIUS

Delegatieleider PvdA in het Europees Parlement

Terwijl ik op de achtergrond de snelweg hoor razen, dringt een sterke dieselgeur, gecombineerd met de geur van koffie en BBQ mijn neus binnen. Ik sta op een grote parkeerplaats in Duitsland, Gräfenhausen, nabij Darmstadt. Er staan zo'n zestig vrachtauto's om mij heen. Midden op dit eiland van vrachtauto's staan de wagens waar de lading nog in zit. Daaromheen staan als een schild de andere, veelal lege, vrachtauto's.

In een paar dagen tijd is dit vrachtwageneiland een dorp geworden. Er is een auto die als kantine fungeert, een ander is een administratief kantoor geworden. De binnenkant van deze laatste auto intrigeert mij. Ik zie vrachtbrieven voor Ikea en Volkswagen hangen, met daarnaast briefjes vol met namen en nummers. Dit zijn de briefjes waarop bijgehouden wordt hoeveel achterstallige betalingen er zijn of – als een chauffeur geluk heeft – het bedrag dat hij of zij als nabetaling heeft ontvangen.

De talen die ik hoor zijn veelsoortig, maar één taal brengt ons samen, de taal van onrecht. De reden dat ik op deze parkeerplaats sta is dat chauffeurs uit verschillende landen aan de oostgrens van de Europese Unie in staking zijn. Omdat hun werkgever, de Poolse transportgroep Mazur, de salarissen al maandenlang niet of niet volledig heeft uitbetaald. De chauffeurs komen uit onder meer Oezbekistan en Georgië. Via een bemiddelingsbureau in Litouwen zijn zij aan het werk gegaan bij Mazur, wat de puzzel van verantwoordelijkheden bijzonder complex maakt.

Chauffeurs vertellen maanden achtereenvolgend in hun truck te wonen, werken, slapen en eten. Een reis om de familie thuis op te zoeken zit er niet in. Zij krijgen er de tijd niet voor, laat staan dat deze reiskosten betaald worden. Sommigen werken maanden achter elkaar als een zogenaamde stagiair, voor een 'loon' van € 50 per

week. En zelfs deze lage lonen worden niet uitbetaald. Ziektekostenverzekeringen zijn niet geregeld. Een verrotte kies en geen verzekering, en met dit lage loon geen geld voor zorg. Een van de chauffeurs werd dit bijna fataal. De ontsteking was verder zijn lichaam ingetrokken.

Op de parkeerplaats tref ik Edwin Atema van de FNV. Edwin zet zich al jaren in om uitbuiting van vrachtwagenchauffeurs aan te pakken. Hij vertelt dat de situatie bij deze stakende chauffeurs uniek lijkt, maar helaas niet uniek is. Ja,

Sommige chauffeurs werken maanden achter elkaar als een zogenaamde stagiair, voor een 'loon' van € 50 per week

nooit eerdere zijn zoveel chauffeurs gezamenlijk voor meerdere weken in staking gegaan. Maar in de meeste gevallen waar chauffeurs van buiten de EU worden ingehuurd, zijn er misstanden. Soms hebben ze grote sommen geld moeten betalen aan recruitmentkantoorjes om een baan in Europa te krijgen. Ze zijn driedubbel afhankelijk van hun werkgever: voor hun loon, huisvesting en transport hierheen en naar huis. Ze zijn nog kwetsbaarder voor uitbuiting dan arbeidsmigranten uit de Europese Unie.

Steeds vaker komen de chauffeurs niet meer uit landen van de Europese Unie, maar uit de zogenaamde derde landen. Waar de uitbuiting van Europese chauffeurs die via brievenbusfirma's in Roemenië of Bulgarije aan het werk gezet worden al moeilijk aan te pakken valt, is de puzzel nu nog complexer geworden. Om de vinger te krijgen achter de constructies zoals bij de werknemers van Mazur is helemaal een enorme klus. Gelukkig krijgen de chauffeurs steun van de vakbonden uit Duitsland, België en van



de Europese vakbondskoepel ETF tijdens hun onderhandelingen met Mazur.

Pijnlijke paradox

Er is sprake van een bijzondere paradox rondom het migratiedebat. Aan de ene kant neemt Europa steeds meer draconische maatregelen aan de buitengrenzen om jonge migranten en vluchtelingen buiten te houden. Wij sluiten als Unie een 'foute' deal met Tunesië en kijken toe hoe bootjes met vluchtelingen op de Middellandse zee teruggeduwd worden.

Op hetzelfde moment vinden wij het heel normaal dat bedrijven werknemers uit derde landen binnenhalen onder het mom van vergrijzing en arbeidstekorten. Soms lijkt het alsof werkgevers hun arbeidskrachten per kilo willen bestellen. Eurocommissaris Ylva Johansson zei begin dit jaar zelfs dat Europa elk jaar een miljoen migranten van buiten Europa nodig heeft om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

Ik ben nu al een aantal jaren aan het knokken voor gelijke rechten voor alle Europese werknemers. Het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie is een van de vier vrijheden van de Europese Unie. Niet alleen kapitaal, goederen en diensten mogen vrij binnen de Unie bewegen. Dat geldt ook voor werknemers. Het recht op vrij verkeer is een werknemersrecht en dat moeten wij te allen tijde verdedigen. Maar dit recht mag niet synoniem zijn voor uitbuiting.

Hele sectoren draaien in Nederland op laagbetaalde arbeid. Denk aan de slachthuizen, de land- en tuinbouw, de logistieke centra voor onze supermarkten en voor al die webshops. In veel gevallen werken in deze sectoren bijna alleen arbeidsmigranten en in veel gevallen gaat hun werk hand in hand met uitbuiting.

De afgelopen jaren hebben we in Europa aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het bestrij-

den van deze praktijken. Bij de herziening van de zogenaamde detacheringsrichtlijn in 2018 zijn wij in staat geweest om het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplaats vast te leggen. Wanneer een werknemer uit bijvoorbeeld Roemenië of Polen gedetacheerd wordt naar een Nederlandse werkgever, moet hij gewoon volgens de Nederlandse cao beloond worden. Opdat collega's weer collega's zijn en geen concurrenten.

Om de grensoverschrijdende uitbuiting aan te pakken, is in 2019 de Europese Arbeidsinspectie (European Labour Authority of ELA) opgericht. De nationale inspectiediensten hebben immers alleen bevoegdheden binnen hun eigen grenzen. Wanneer een werkgever zijn werknemers van elders haalt, kunnen ze weliswaar bellen met hun collega's van die andere lidstaat, maar die samenwerking verloopt vaak stroef. De ELA biedt hier hulp bij.

In de afgelopen jaren is er al best wat veranderd op de Europese arbeidsmarkten. De route van arbeidsmigranten vanuit Centraal- en Oost-Europa is minder aantrekkelijk geworden. De verhalen over de onheuse bejegening in West-Europa dringen door tot de media en de publieke opinie. In een land als Polen heeft de economische ontwikkeling gezorgd voor meer werkgelegenheid, waardoor (tijdelijke) migratie naar het westen minder aantrekkelijk is.

Sectoren die draaien op goedkope arbeid zoeken daarom naar nieuwe geitenpaadjes. Hiervoor kijken ze buiten de Europese grenzen, door arbeidsmigranten uit derde landen naar West-Europa te halen. De Nederlandse arbeidsinspectie signaleert dat er een flinke groei is van mensen die vanuit Moldavië, Kazachstan, Vietnam of de Filipijnen komen werken in ons land. De inspectie waarschuwt ook dat we nauwelijks zicht hebben over de condities waaronder deze mensen aan het werk zijn en hoe zij gehuisvest zijn.

Single Permit Directive

Voor de mensen die als hoogopgeleide expats naar Nederland komen, wordt de rode loper uitgelegd. Bedrijven als ASML regelen voor hun IT-specialisten een prima loon en uitstekende huisvesting, ook voor hun familie. Voor werknemers met een lager opleidingsniveau bestaat de route van de zogenaamde Single Permit Direc-

Wij sluiten als EU een ‘foute’ deal met Tunesië om migranten te weren, maar we vinden het normaal dat bedrijven werknemers uit derde landen binnenhalen

tive, de richtlijn die gelijktijdig het recht op verblijf en de werkvergunning regelt. Deze richtlijn wordt op dit moment in onderhandelingen tussen het Europese Parlement en de Europese Raad herzien.

Met de gecombineerde vergunning kan een arbeidsmigrant uit een land buiten de EU, of kan zijn werkgever, met één aanvraagprocedure zowel een werkvergunning als verblijfsrecht regelen. Omdat het goed zou zijn voor ‘de economie’ wilde de Europese Commissie het voor werkgevers simpeler maken om arbeidskrachten te werven. Maar meer nog dan in simpeler zijn veel werkgevers geïnteresseerd in het drukken van de arbeidskosten.

We hebben de herziening van de richtlijn aangegrepen om de positie van de werknemers uit landen van buiten de EU te verstevigen. Voor dat het werk begint, moet duidelijk zijn wie de werkgever is, ook als dit een uitzendbureau is of wanneer arbeidsmigranten werken via een onderaannemer. Ook moeten het salaris en het

werkrooster duidelijk zijn. Nog te vaak worden arbeidsmigranten onder valse voorwendselen hierheen gehaald.

Lidstaten moeten ook meer gaan controleren of de gelijke rechten die op papier zijn afgesproken, wel worden nageleefd, onder meer door inspecties. Er zijn heel wat sectoren in Nederland die bekendstaan om hun lage lonen en hoge kans op misstanden. Deze boeven van werkgevers moeten flink aangepakt worden door de arbeidsinspectie.

Maar constructies zoals Mazur die gebruikt, blijven lastig voor nationale inspecties om op te sporen. En de ELA mag alleen optreden op uitnodiging van de inspectie van de nationale lidstaat; eigen en zelfstandige opsporingsmogelijkheden ontbreken. Die lidstaten die iets te verbergen hebben, zullen de ELA niet snel uitnodigen voor een kijkje in de keuken. En wanneer, zoals bij de chauffeurs in Gräfenhausen, het werknemers uit de derde landen betreft, heeft de ELA helemaal geen bevoegdheid.

In Europa zullen wij na de Europese verkiezingen gelukkig het mandaat van de ELA herzien.² Een breder mandaat voor ELA, met eigen onderzoeken en ook voor derdelanders, moet geregeld worden in deze herziening.

Overschot aan slecht werk

Ook in ons eigen land kunnen wij de touwtjes strakker aantrekken. We moeten geen kiloknaller arbeidskrachten of tweede of derde klas werknemers willen creëren. Ik durf de stelling aan dat wij geen tekort aan arbeidskrachten hebben, maar een overschot aan slecht werk. Een garantie op fatsoenlijk werk helpt de tekorten tegen te gaan.

Maar meer in het algemeen is het de hoogste tijd dat wij gaan nadenken over wat voor economie, met wat voor soort werkgelegenheid, we willen hebben: Waarom willen we megaslacht-

huizen, die slecht omgaan met mens en dier? Waarom willen we hier kassen voor de export van komkommers? Hoeveel distributiecentra en loodsen moeten er nog bijkomen?

Het is niet alleen aan de vrachtwagenchauffeurs om zich te verenigen, en samen een vuist te maken door een eilandje te vormen op een parkeerplaats. Alsof ze Asterix en Obelix zijn tegen de Romeinen. Het is ook aan ons allemaal om de winsten eerlijk te willen verdelen en te zorgen dat al het werk weer gaat lonen. Deze op lage lonen gestoelde economische ontwikkeling heeft lang genoeg geduurd.



Noten

- 1 Alle landen die geen onderdeel zijn van de Europese Unie of van de groep van Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.
- 2 Een *blauwdruk* van deze herziening heb ik geschreven namens het Europees Parlement.

Arbeidsmigratie zet Haagse woningmarkt onder druk

Tegen de huidige arbeidsmigratie valt niet op te bouwen, tegen de misstanden niet op te handhaven.

Den Haag doet, als migratiestad bij uitstek, wat ze kan. De woningbouwproductie neemt steeds verder toe, het aandeel betaalbare woningbouw stijgt gestaag en Den Haag nam een ongekend aantal maatregelen om fatsoenlijk verhuurderschap af te dwingen. Maar nog lukt het niet de grip op de woningmarkt terug te krijgen.

MARTIJN BALSTER & MEIKE BOKHORST

*Wethouder Volkshuisvesting, wijken en welzijn
in de gemeente Den Haag respectievelijk
redactielid S&D*

Vijftien jaar geleden waren er nog nauwelijks Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag. Nu zijn het er naar schatting ruim 50.000. Dat is zo'n 1 op de 10 inwoners.¹ Voor woonruimte werd door werkgevers nauwelijks gezorgd. Migranten vinden een plek in de tot voor kort nauwelijks gereguleerde particuliere huursector. Ook het aandeel hoogopgeleide arbeidsmigranten (expats) en de toestroom van studiemigratie vergroot de woningnood.

Vooraf in de oude wijken van Den Haag voelen bewoners de grenzen van wat de bestaande woningvoorraad aan kan. De sociale cohesie en leefbaarheid nemen sterk af door overvolle huizen en veel tijdelijke bewoners, die niet weten of ze over een halfjaar nog in de wijk wonen en die zich niet willen of kunnen binden. Verhuurders zetten huurders bij verlies van hun baan met huisraad en al op straat. Van het beeld van zwervende matrassen in de struiken kijkt niemand meer raar op.

In deze oude wijken gingen betaalbare koopwoningen de laatste jaren massaal naar beleggers om vervolgens omgekat te worden tot dure verhuur. Het werd lucratief een wo-

ning voor een zo hoog mogelijke prijs, aan zoveel mogelijk mensen te verhuren. Den Haag heeft een relatief grote particuliere huursector. Afgelopen jaren stegen de huurprijzen in deze sector het hardst waardoor woningen onder de sociale huurgrens daar steeds vaker ver boven uit kwamen. Een woning van 65 m² gaat in een kwetsbare wijk soms voor € 2200 per maand in de verhuur.

Voor laagopgeleide arbeidsmigranten die urgent woonruimte zoeken en die geen woonrechten hebben opgebouwd is de particuliere verhuur de enige mogelijkheid van een dak boven hun hoofd. Het alternatief is een tentje in het bos. Huurders kunnen vanwege de hoge prijzen vaak niet anders dan die kosten delen. Dus nodigen zij meer mensen uit die ook een matrasje willen beslapen, soms zelfs in drie ploegendiensten per etmaal, om zo de huur op te kunnen brengen.

Schrijnende en ronduit gevaarlijke situaties van overbewoning zijn het gevolg. Heel wat speelpleintjes zijn verworden tot hangplek van arbeidsmigranten. Leefruimte in de woning zelf is er vaak niet, soms wordt er zelfs in ploegendienst geslapen. De voertaal op de pleintjes is Pools, Bulgaars of een andere Oost-Europese taal.

Aanpak van de woningnood gaat stroef

Inwoners maken zich terecht zorgen of hun kinderen nog wel een betaalbare woning kunnen vinden. De gemeente doet veel om de woningnood aan te pakken. Met een gerichte aanpak wordt de afgelopen jaren met succes gestuurd op de realisatie van betaalbare nieuwbouwwoningen.² Om te voorkomen dat woningen vooral aan huishoudens met hoge inkomens worden verhuurd, introduceerde de gemeente via een huisvestingsvergunning een eerlijk toewijzingsmechanisme. Met een verbod op toeristische verhuur langer dan dertig dagen

wordt voorkomen dat woningen uit de woningvoorraad verdwijnen. Een verbod om goedkope woningen op te kopen om vervolgens heel duur door te verhuren, voorkomt speculatie en verdere prijsopdrijving.

De Wet Goed Verhuurderschap – die er na intensieve lobby van onder meer de gemeente Den Haag is gekomen – maakt het mogelijk niet alleen basisvereisten voor goed verhuurderschap af te dwingen, zoals een huurcontract, maar ook om te handhaven op sociale huurprijzen en veel sneller stevige boetes uit te delen. De

We kunnen het niet langer accepteren dat bedrijven grote winsten maken ten koste van de leefbaarheid van een stad als Den Haag

Haagse Pandbrigade voert een intensief handhavingsbeleid, en dat werpt zijn vruchten af. De brigade gaat niet alleen op meldingen af, maar is er vooral op gericht om in probleemwijken misstanden en malafide partijen aan te pakken. Zo proberen we een neerwaartse spiraal van overbewoning, huurprijsstijging, speculatie en toenemende uitbuiting, te keren.

Maar ondanks al deze inspanningen is er veel meer nodig om de situatie onder controle te krijgen. Zodra het op het 'verdelen' van doelgroepen over gemeenten aan komt, lopen de regionale en ook lokale politieke discussies stroef. Den Haag en Rotterdam vragen al jaren aan gemeenten zoals het Westland om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de huisvesting van de arbeidsmigranten die daar werkzaam zijn maar op de grote steden zijn aangewezen voor huisvesting.

Welke migratie past bij regionale economie?

Tegen het huidige aantal arbeidsmigranten valt niet op te bouwen en ook de woningen eerlijker verdelen kent een grens. We zullen ook moeten gaan nadenken over de inrichting van onze regionale economie. Welke regionale economische ontwikkeling willen we hebben en welke migratie past daarbij?

Laten we dat vraagstuk eens centraal stellen, in plaats van alle pijlen op de (veel minder omvangrijke) asielmigratie te richten. Migratie was het belangrijkste motief van mensen om bij de laatste verkiezingen op de PVV te stemmen. En die partij heeft het vooral over de asielmigranten die de Nederlandse gemeenten zouden overspoelen. Maar de afgelopen jaren ging gemiddeld zo'n 6% van de Haagse sociale huurvoorraad naar statushouders. Om het woningtekort tegen te gaan, is het reguleren van arbeidsmigratie in Den Haag een veel grotere opgave.³

Daarbij gaat het om de laaggeschoolde arbeidsmigratie in tuinbouw, distributiecentra, logistiek, slachterijen, maar ook om de midden- en hooggeschoolde arbeidsmigranten en studiemigranten. Het rodeloper-beleid om bepaalde type kansrijke 'internationals' hier naar toe te halen, en de vrije hand die aan ondernemers wordt gegeven die wel varen bij laagbetaalde wegwerpbanen, creëren nu mede de vraag naar een bepaald soort arbeid. Terwijl we het ook om kunnen draaien: welke arbeid past bij de regionale beroepsbevolking en hoe kunnen we arbeidsmigratie richten op de tekortberoepen waar we zelf niet in kunnen maar wel willen voorzien?

De Adviesraad Migratie en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 hebben laten zien dat Nederland maar beperkte mogelijkheden heeft om op die aantallen asielmigranten te sturen en dat we beter kunnen

inzetten op meer selectieve arbeidsmigratie.⁴ Anders dan bij asielmigratie hebben de lokale publieke en private partijen in de arbeidsmarkt-regio daadwerkelijk invloed op het aantal en het type arbeidsmigranten dat hier verblijft. Er is de afgelopen decennia onvoldoende gewerkt aan een brede welvaartsvisie op de arbeidsmarkt. De vrije economische productie van werkgevers is leidend en daaraan zijn de belangen van bewoners en de arbeidsmigranten ondergeschikt gemaakt.

Reguleer de arbeids- en woningmarkt

Om inwoners van Den Haag beter te beschermen tegen de sociale gevolgen van ongereguleerde arbeidsmigratie zijn extra maatregelen nodig. Landelijk zal rigoureuus bijgestuurd moeten worden, willen we een stad als Den Haag leefbaar houden.

Het zou ontzettend helpen als bedrijven alleen kunnen uitbreiden en zich alleen in deze regio kunnen vestigen als zij tevens verantwoordelijkheid dragen voor de huisvesting van de arbeidskrachten die zij van buiten Nederland halen. Werkgevers die geen sluitende afspraken hierover met de gemeente maken, zouden geweerd moeten worden.

Gemeenten moeten meer middelen krijgen om te sturen op een maximum aandeel tijdelijke inwoners in wijken waar de leefbaarheid sterk onder druk staat. Dit kan onder andere door de huisvesting primair te regelen in de gemeenten waar de arbeidsmigranten werken. Landelijke regels met betrekking tot huurprijsregulering, opkoopbescherming en verbod op tijdelijke verhuur zijn hard nodig om oneerlijke verdringing te voorkomen. Een woning met 15 matrassen levert nu veel meer op dan het huisvesten van een gezin met een middeninkomen.

Er is daarnaast weinig duurzame toekomst voor sectoren die voor meer dan 50% draaien



op goedkope arbeidskrachten, zoals planten, bollen en bloemen of groenten voor de export. Dergelijke economische activiteiten kunnen werkgevers beter elders ontplooiën, dichtbij de beschikbare werknemers.

Dat betekent dat we actief beleid moeten voeren om kassen en distributiecentra ofwel elders in Nederland te vestigen ofwel in de buurt van de arbeidskrachten die men wil benutten (in Polen of Bulgarije). De arbeidsinspectie zou instrumentarium moeten krijgen om bedrijven te sluiten bij het ontbreken van basisvoorwaarden voor arbeid en huur.

Regulering voor expats

Naast naar schatting 50.000 laaggeschoolde arbeidsmigranten zijn er in onze regio ook zo'n 60.000 hooggeschoolde arbeidsmigranten die werken voor internationale organisaties in de stad van vrede en recht. Ook zij zorgen voor druk op de woningmarkt, doordat woningen in bepaalde delen van de stad onbetaalbaar worden.

Koopwoningen in dure wijken gaan steeds vaker naar kapitaalkrachtiger expats of naar verhuurders die bij voorkeur gestoffeerd en met korte contracten verhuren aan internationale medewerkers. In de rijke delen van de stad wordt inmiddels meer Engels en Frans gesproken dan Nederlands.

Hoogopgeleide arbeidsmigranten versterken de economie en passen bij het internationale profiel van de stad Den Haag, maar ook voor deze arbeidsmigranten is meer regulering nodig. Internationale werkers zijn soms grote delen van het jaar elders. Hun woning staat dan leeg. Ook het grote aandeel expats zet de sociale samenhang onder druk. Door gunstige belastingregels betalen ze weinig belasting en door de hoge mobiliteit loont het vaak niet de moeite om de taal te leren spreken. Op de markt

van tijdelijke gestoffeerde woningen en shortstay-voorzieningen komt de reguliere, Haagse woningzoekende er niet tussen.

Het voorkomen van toeristische verhuur en shortstay, het voorkomen van leegstand bijvoorbeeld door deze te belasten, en huurprijsregulering kunnen hierbij helpen. Radicaler vormen van woningtoewijzing – ook in de private sector – kunnen ervoor zorgen dat er geen verdringing op koopkracht plaatsvindt.

Reguleer ook de studiemigratie

De laatste jaren komen er ook steeds meer internationale studenten naar Den Haag, als gevolg van bewust beleid van kennissteden en hoger onderwijsinstellingen. Er is een levendige huisvestingsmarkt van zelfstandige studio's ontstaan voor kapitaalkrachtiger studenten, die de bouwopgave is gaan bepalen in het stedelijke

Landelijk moet rigoureu bijgestuurd worden, willen we een stad als Den Haag leefbaar houden

centrum. Het verdringt de eigen student, die geen kamer kan vinden. Studentenhuisvesting verdringt ook sociale huur, aangezien studenten daar ook aanspraak op mogen maken.

Om het aanbod voor studentenhuisvesting te reguleren, zijn afspraken nodig met de universiteiten. Geen internationale student, als daar geen huisvesting voor is (geen kamer, blijft thuis!). Stel maxima voor het aantal internationale studenten dat we naar Nederland willen halen. Den Haag kan meer ruimte bieden voor kamerbewoning in betere buurten. Daarbij zou het helpen als er huurtoeslag op onzelfstandige woonruimte mogelijk wordt gemaakt.

Stop de verdringing op de woningmarkt

Voor Den Haag geldt dat er zonder arbeidsmigratie geen woningcrisis zou zijn. De woningnood wordt voor een groot deel veroorzaakt door het feit dat arbeid zo goedkoop is en werkgevers geen verantwoordelijkheid hoeven te nemen voor de huisvesting van de arbeidskrachten die zij uit het buitenland halen.

In de landelijke politiek zal de discussie over de verdeling van de woningvoorraad ongetwijfeld weer gevoerd worden de komende tijd. En het zal dan ongetwijfeld weer gaan over mensen op de vlucht. Laten we ons niet langer in dit frame laten duwen en het echte probleem adresseren.

De vrije arbeidsmarkt biedt nu allerlei fiscale voordelen voor expats en bedrijven die afhankelijk zijn van goedkope arbeid. Het verdienmodel van grote onderwijsinstellingen aan internationale studenten is gekoppeld geraakt aan de verhuur van zelfstandige woonunits voor studenten. Het vestigingsklimaat voor bedrijven drijft op goedkope arbeid.

De mensonterende problemen die dit veroorzaakt, moeten we bij de wortel aanpakken. Symptoombestrijding is niet genoeg. We kunnen het niet langer accepteren dat bedrijven grote winsten maken ten koste van de leefbaarheid van een stad als Den Haag. Het is niet uit te leggen dat de winsten van enkele grote ondernemers een ongekende woningnood veroorzaken voor de vele woningzoekenden die op zoek zijn naar een plekje in hun eigen stad.



Noten

- 1 NOS (13 oktober 2023). *In Den Haag is 1 op 10 arbeidsmigrant, gemeente snakt naar nieuwe uitzendregels*.
- 2 Zie ook BNN/VARA (1 maart 2023). *Het Haags Mirakel bracht de volkshuisvesting terug in de stad*.
- 3 Koen Haegens en Irene van der Linde (24 januari 2024). *Voorbij de xenofobe oneliners. De Groene Amsterdammer*.
- 4 Adviesraad Migratie (2023). *Adviesrapport 'Realisme rond richtgetallen – Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid'*; Adviesraad Migratie (2023). *Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2025 (2024). *Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

‘Het is alsof we langs elkaar heen leven’

Dorota Wrona heeft een master in sociaaleconomische aardrijkskunde en is docent. In 2008 kwam zij naar Nederland. Ze is ambulante begeleider en ondersteunt migranten in hun dagelijkse leven. Haar verhaal is opgetekend door Patricia Dinkela, eindredacteur S&D.

‘Iedereen in Den Haag loopt tegen het woonprobleem aan. Maar arbeidsmigranten zijn voor onderdak vaak volledig afhankelijk van hun werkgever. Mensen die door uitzendbureaus geworven zijn uit het buitenland, staan nog dezelfde week op straat als ze hun werk verliezen. Ik heb veel mensen gezien die zo dakloos eindigen. Het voelt alsof er voor arbeidsmigranten geen huurbescherming is. Waarom is de werkgever niet verplicht om een fatsoenlijk huurcontract aan te bieden waarbij je in ieder geval voldoende tijd krijgt om ander onderdak te regelen?’

Ook zijn de woningen vaak slecht. Er wordt dan verwezen naar de huurcommissie of een advocaat, maar hoe start je procedures als je de taal niet beheerst? We zien huizen waar al jaren niks gedaan wordt door de verhuurder, mensen die het de hele winter zonder cv moeten doen. Er zijn veel instanties, maar problemen worden niet opgelost en men wordt steeds doorverwezen naar een ander loket. Niemand voelt zich eindverantwoordelijk.

Toen ik zelf in 2008 in Nederland kwam ben, ik meteen begonnen met taallessen zoeken. Het kostte veel moeite om goede lessen te vinden. Als je nieuw bent is het lastig om de wegen te vinden. Er is veel aanbod, maar de kwaliteit is niet altijd goed. Later ben ik daarom gaan samenwerken met docenten. Ervaringskennis is ook in het taalonderwijs belangrijk.

Migranten krijgen vaak problemen met instanties doordat ze het systeem niet kennen. Hulpinstanties zijn niet bekend, of hebben lange wachttijden. Ook zijn veel mensen vanuit hun achtergrond bang voor de overheid, dit werpt drempels op. Er zijn veel ‘grassroot’ organisaties actief die migranten in hun eigen taal ondersteunen, zij doen goed werk. Het zou mooi zijn als instanties en gemeenten daar meer bij aansluiten en beleid samen evalueren. Er zijn ook weinig maatschappelijk werkers in de stad die Pools spreken. Door gebrek aan netwerk, ondersteuning en door stress heb ik gezonde mensen binnen een halfjaar zien vervallen in verslavingen en psychische problemen. Mensen ervaren een gebrek aan controle en invloed op hun leven, dat tast hun eigenwaarde aan.

Het is als migrant moeilijk om echt verbinding te krijgen en vriendschappen op te bouwen. Begrijp me goed, de meeste Nederlanders zijn echt lieve mensen maar het is alsof we langs elkaar heen leven. Veel Poolse mensen willen nu terug omdat zij en hun kinderen niet echt geaccepteerd worden; dit doet pijn. Nederland vergrijst en we hebben elkaar nodig. Als we ons richten op het oplossen van de taalbarrière, een open mind hebben en we bereid zijn om out of the box te denken, komen we er wel. We zijn een divers land, hier zit veel individuele en collectieve kracht in. We moeten het samen oplossen.’

BESTAANSZEKERHEID

In de aanloop naar de verkiezingen claimde Omtzigt opeens het begrip ‘bestaanszekerheid’. Goed dat er breed aandacht voor is natuurlijk, maar het begrip dreigt nu wel te verwateren. Wat behelst van oudsher het sociaal-democratisch streven naar bestaanszekerheid? En moeten we het niet juist over bestaansonzekerheid hebben?

‘De vrees is het zand in de machine van het leven’¹

Bestaanszekerheid voor iedereen is altijd een belangrijk streven geweest van sociaal-democraten. De betekenis die aan dit begrip gegeven wordt is in de tijd steeds breder ingevuld. Eerst had het alleen betrekking had op sociale zekerheid, later vielen ook een eigen auto, onderwijs en het ‘gevoel van veiligheid’ hieronder. In het laatste verkiezingsprogramma van Groenlinks|PvdA wordt bestaanszekerheid, net als in de jaren vijftig, weer sterk aan vrijheid gekoppeld.

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

Historicus en oud-redacteur van S&D

‘De arbeider brengt elke week zijn f 8 à f 9 thuis, hij heeft een knappe huisvrouw, alles gaat goed en toch heeft hij voortdurend angsten, want er dreigen spoken, geen fantastische, maar werkelijke. Hoe zal het gaan als ik eens ziek word? O, als de baas mij eens bedankte? Waar moet ik op mijn oude dag heen?’² Deze overdenking uit 1906 schetst de fundamentele onzekerheden waartegen de sociaal-democratie vanaf haar ontstaan ten strijde trok. Aanvankelijk gebeurde dat met een revolutionair programma, gebaseerd op het werk van Karl Marx: de sociaal-democraten voorzagen een grote ommekeer, die alle omstandigheden waaronder de arbeider gebukt ging in één klap zou wijzigen.

Mede daarom werd in vroege geschriften van sociaal-democraten in tamelijke ruige bevoordingen over bestaanszekerheid en vooral bestaansonzekerheid geschreven. De ‘voortdurende bestaansonzekerheid’ werd gezien als een rechtstreeks gevolg van het kapitalisme. Wie bestaanszekerheid wilde garanderen, moest het hele kapitalistische systeem omverwerpen.³ Over maatregelen die een minimum aan bestaanszekerheid zouden garanderen werd maar weinig nagedacht.

Gaandeweg raakte een groeiend deel van de sociaal-democraten echter overtuigd van de opvatting dat er ook een geleidelijke weg naar de toekomst bestond. De revolutie werd minder belangrijk en parlementaire sociaal-democraten, zoals die van de Sociaal-democratische Arbeiderspartij (SDAP), verdiepten zich in politieke oplossingen die de toestand van de arbeiders stap voor stap zouden verbeteren. De strijd tegen het soort onzekerheden dat in het citaat hierboven wordt genoemd, had daarbij de eerste prioriteit. In debatten over sociale voorzieningen, in discussies met werkgevers en in gesprekken over veiligheid op de werkplaats, keerde het thema

‘vergroting van de bestaanszekerheid’ steeds vaker terug. Dat werd aanvankelijk vooral vertaald in suggesties voor praktische verbeteringen van het dagelijkse arbeidersbestaan.⁴

Rond de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstond naast die praktische invulling een nieuwe betekenis. Bestaanszekerheid werd in het sociaal-democratische taalgebruik een signaalwoord voor systeemverandering. Sinds de revolutie niet langer een doel was, werd ‘bestaanszekerheid voor de brede lagen van het Nederlandsche volk’ het belangrijkste streven van de beweging. In het document dat als de

Sociaal-democraten zijn liberalen die het menen: zij streven naar vrijheid door het wegnemen van zorgen

bekroning op het afscheid van het revolutionair socialisme gold – het *Plan van de Arbeid* uit 1935 – kwam bestaanszekerheid voor iedereen als minimale vereiste voor het eerst duidelijk centraal te staan.⁵

De sociaal-democraten spraken er de ambitie in uit om alle Nederlanders werk, inkomen en sociale voorzieningen te garanderen. Dat moest enerzijds gebeuren met concrete sociale maatregelen op nationaal niveau. Anderzijds wilden de sociaal-democraten voorkomen dat Nederlandse werknemers hulpeloos bleven meedeinen op de golven van de internationale economie. Daarom schetste het plan ook een nieuwe visie op het economische beleid. Al deze plannen stonden expliciet ten dienste van ‘de garantie op bestaanszekerheid’.

De nadruk op bestaanszekerheid van destijds was zowel ambitieus als bescheiden. Voor de revolutionair socialistische van de oude stem-

pel voelde het aan als het een bescheiden wensje. De grote omwenteling die alles zou veranderen werd ingeruild voor ‘minimale zekerheden’. Tot diep in de jaren dertig zegden mensen om deze reden hun lidmaatschap van de SDAP op. Tegelijkertijd was het plan volgens anderen juist ambitieus; de sociaal-democraten opperden eindelijk een doortimmerd en politiek volwassen pakket aan sociale maatregelen en een zeer vernieuwende visie op de economie.

Zo is de ontwikkeling van het begrip ‘bestaanszekerheid’ tekenend voor de ontwikkeling die de sociaal-democratie tussen het eind van de negentiende eeuw en het begin van de jaren dertig van de twintigste eeuw heeft doorgebracht. Overal in het gedachtegoed maakte de arbeidersrevolutie plaats voor een beroep op ethiek en zelfbenoemd realisme in het domein van de arbeid. Zo ook hier: aanvankelijk paste het begrip ‘slechts’ als een van de vele kwesties op het lijstje van zaken die door het kapitalisme onmogelijk werden gemaakt. Maar vanaf de jaren dertig werd het begrip bij uitstek kenmerkend voor het moderne programma van de sociaal-democratie. Het werd een beredeneerd strijdpunt in een politiek programma dat grondige maar geleidelijke systeemverandering nastreefde.

Een voorwaarde voor vrijheid

Na de Tweede Wereldoorlog profileerde de nieuwe Partij van de Arbeid zich als de zekerheidspartij bij uitstek. Naast ‘sociale gerechtigheid, volkswelvaart, geestelijke vrijheid en wereldvrede’ werd bestaanszekerheid in de inleiding van het eerste beginselprogramma tot speerpunt gemaakt.⁶

Een nadere blik op dat beginselprogramma leert bovendien dat bestaanszekerheid gegarandeerd moest worden door de uitbreiding van de ‘sociale rechtsorde’. Net als in het *Plan van de*

Arbeid beschouwden de naoorlogse sociaal-democraten sociale en economische wetgeving als het antwoord op de vraag naar bestaanszekerheid. Er werd gestreden voor een verbetering van het arbeidsrecht, voor staatspensioenen en voor talloze andere sociale voorzieningen.

Die gedachte werd in 1951 verdiept in het rapport *De weg naar vrijheid*. De opstellers daarvan waren weinig gecharmeerd van traditionele, ideologisch gekleurde begrippen als ‘revolutie’ en ‘de overgang naar socialisme’. Zulke ideologisch geladen begrippen werden nog wel gebruikt, maar ze verloren hun urgentie.⁷

De koppeling tussen de begrippen vrijheid en bestaanszekerheid keert in het laatste verkiezingsprogramma van Groenlinks|PvdA weer expliciet terug

Liever poetsten de schrijvers een andere belangrijke waarde op: vrijheid. Vrijheid werd opgevat als het eindstadium in een emancipatieproces dat aan alle Nederlanders gegund werd. De sociaal-democratie wilde de mensen van allerlei historische, sociale en economische ketenen bevrijden en dat proces begon door ze ‘bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil’ te bieden.

‘Sociaal-democraten zijn liberalen die het menen’, wordt weleens gezegd. Nergens wordt die uitspraak meer bewaarheid dan hier. De vrijheid die de sociaal-democraten wilden forceren voor iedereen, was niet alleen juridische vrijheid. Het ging veeleer om de vrijheid die ontstond door het wegnemen van zorgen. Want: ‘Een ernstige belemmering voor de ontplooiing van de mens is de onvoldoende bestaanszekerheid.’⁸

Bestaanszekerheid werd zo voor de vroege PvdA een cruciaal begrip. Omdat het begrip zo'n belangrijke plaats kreeg, werd het steeds verfijnder geformuleerd.⁹ Dat debat werd niet altijd in even heldere bewoordingen gevoerd, zo lezen we: 'Dat de socialistische beweging de zekerheid van het bestaan als een harer belangrijkste opdrachten ziet, spruit niet voort uit de gedachte dat zulk een zekerheid een hoog doel op zichzelf zou zijn. Wie haar als doel stelt, vertoont alle trekken van de zelfgenoegzaamheid van de bourgeois satisfait, wien meer interesseert dat hij leeft, dan de stijl waarin hij leeft. Zij is niet meer — ook niet minder — dan een van de middelen om een zinvol bestaan mogelijk te maken. Zij dient niet overschat te worden alsof zij een middel ware tegen alle maatschappelijke kwalen; zij mag niet onderschat worden alsof zij niet belangrijk zou zijn voor het levensgeluk van velen.'¹⁰

Hoewel deze tekst nogal abstract is, staat hier wel iets belangrijks. Bestaanszekerheid betekende niet alleen een 'grotere kans op overleven', maar was ook een middel tot een hoger doel: het hebben van een zinvol bestaan. Hoewel bestaanszekerheid in *De weg naar vrijheid* voornamelijk in termen van economische zekerheid werd besproken, moest het in feite dus breder worden opgevat.

Zo was te lezen dat 'sociaal en economisch beleid nog wel onderscheiden, maar niet meer gescheiden konden worden'.¹¹ Omdat steeds meer mensen gebruikmaakten van de sociale wetgeving was zekerheidsbeleid vanwege de omvang niet alleen 'sociaal beleid', maar ook 'economisch beleid'. Meer nog dan bij het *Plan van de Arbeid* werd onderstreept dat de realisering van bestaanszekerheid een economische kwestie was, maar wel een sociaal, misschien zelfs moreel doel diende.

Ook werd uitgesproken dat zekerheid altijd een collectieve kwestie was: het was geen

afgedwongen overheidsgarantie, maar ook de acceptatie daarvan door de grote meerderheid van de bevolking. Dat betekende dat voor succesvolle sociale zekerheid, ook sociale cohesie tussen alle groepen in de samenleving nodig was.¹² Dat had tot gevolg dat niet alleen sociale en economische maatregelen belangrijk waren, maar dat er ook terdege moest worden gekeken naar culturele factoren.

Kortom, bestaanszekerheid was aan het begin van de jaren vijftig een even centraal als complex sociaal-democratisch begrip geworden. Het was 'de startbaan naar de vrijheid', die alleen collectief gegarandeerd kon worden en waarvoor sociale cohesie dus een voorwaarde was. Mede daarom diende het niet alleen in economische, maar ook in sociale en culturele termen besproken te worden.

In praktijk werd de soep niet zo heet gegeven. PvdA-politici zoals Willem Drees leefden niet bij de letter van *De weg naar vrijheid* en richtten zich heel concreet op economische

De sociaal-democratie wilde de mensen van historische, sociale en economische ketenen bevrijden en dat proces begon door ze 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil' te bieden

ontwikkeling, werkgelegenheid, bescheiden loonontwikkeling en een voorzichtig begin van de invoering van sociale zekerheid. Het was kenmerkend voor de jonge regeringspartij: tussen droom en daad stonden een hoop praktische bezwaren in de weg. Het is goed te beseffen hoezeer de praktische politiek-economische invulling van het bestaanszekerheidsbegrip uit de

periode-Drees – onder wie bestaanszekerheid een bijna burgerlijke en nationale politieke waarde werd – afweek van de op emancipatoire waarden gerichte sociaal-democratische theorie uit *De weg naar vrijheid*.

Het beginselprogramma van 1959 zette de toon van *De weg naar vrijheid* wel onverschrokken voort. Er leefde hoop op een definitieve betugeling van het kapitalisme en in de realisering daarvan was er aandacht voor de rol van cultuur en waarden. Maar er gebeurde ook iets anders. Zo werd geschreven: ‘Tot vergroting van welvaart en bestaanszekerheid is een doelmatige internationale economische ordening noodzakelijk.’¹³ Dat het niet meer alleen ging over de ‘garantie’ op bestaanszekerheid, maar over de ‘uitbreiding’ en ‘vergroting’, had natuurlijk te maken met het succes van de kabinetten-Drees. Die hadden verschillende maatregelen getroffen die het mogelijk maakten om de inhoud van het begrip bij te stellen.

De in *De weg naar vrijheid* geopperde gedachte dat niet alleen economie, maar ook cultuur van belang was, kreeg ook verdieping in het beginselprogramma. Waar *De weg naar vrijheid* liet zien dat sociale cohesie nodig was voor de acceptatie van zekerheidswetgeving, benadrukte het beginselprogramma dat ‘ook in de veranderde maatschappij nog sterke kapitalistische krachten [bestaan] die economische uitbuiting en bestaansonzekerheid veroorzaken en voor grote groepen der bevolking culturele achterstelling betekenen’.¹⁴ Het culturele geluid van denkers als Banning en De Kadet – die liever het belang van culturele krachten benadrukten, dan alleen dat van de economie – begon door te klinken in de betekenis van bestaanszekerheid.

Den Uyl en de olievlek van de zekerheid

Begin jaren zestig startte de PvdA een beginsel-discussie die uitmondde in het rapport *Om de*

kwaliteit van het bestaan. Het was minder dik dan het *Plan van de Arbeid* en *De weg naar vrijheid*, maar het liet wel een eigen geluid horen, ook op het gebied van de bestaanszekerheid. Als voornaamste auteur constateerde Joop den Uyl dat er weliswaar een toename van het inkomen per hoofd van de bevolking plaatsvond, maar dat de staat er niet in slaagde om voor iedereen de kwaliteit van het bestaan te verbeteren. Over het rapport werd geen brede discussie gevoerd,

Eigentijdse bestaanszekerheid gaat niet alleen over het behoud van sociale voorzieningen, maar ook over een betrouwbare overheid en over de bescherming tegen dreigingen van buitenaf omdat dit nú belangrijke voorwaarden voor emancipatoire vrijheid zijn

maar omdat de opsteller ervan tien jaar later minister-president werd, kreeg het met terugwerkende kracht toch een belangrijke plaats binnen de PvdA.

Onder invloed van de Amerikaanse econoom Galbraith achtte Den Uyl het mogelijk om de kwaliteit van het bestaan te verhogen door meer publieke voorzieningen aan te bieden. De gedachte was dat een hoger voorzieningenniveau ook een hogere kwaliteit van leven tot gevolg zouden hebben. Den Uyl wilde niet alleen de zekerheid van een oudedagsvoorziening en de werkloosheidsuitkering bieden, hij wilde de zekerheid van gelijke kansen op andere terreinen eveneens garanderen. Al met al sloot die theorie nog aardig aan op de emancipatoi-

re kerngedachte van *De weg naar vrijheid*. Daar werd bestaanszekerheid ook gekoppeld aan vrijheid en een zinvol bestaan.

De weg naar vrijheid leerde bovendien dat voor dit soort voorzieningen brede acceptatie nodig was. Ook die gedachte werd door Den Uyl voortgezet. De nieuwe zekerheden konden alleen gegarandeerd worden door een gemengde economie waarin overheid en kapitaal niet langer volstrekt tegenover elkaar zouden staan, was zijn visie. Dat betekende dat de PvdA minder dan voorheen vroeg om socialisatie of nationalisatie van de belangrijkste economische factoren, maar dat belangrijkste economische spelers ook werden uitgenodigd om mee te denken over het economisch beleid.

Meer dan voorheen had het gedachtegoed van Joop den Uyl bovendien betrekking op de culturele ontwikkeling van mensen.¹⁵ Omdat vrijheid nog altijd met emancipatie werd geassocieerd, was ook culturele emancipatie van belang. Toch past een kanttekening bij al deze gelijkenissen tussen *De weg naar vrijheid* en *Om de kwaliteit van het bestaan*. De koppeling tussen bestaanszekerheid en vrijheid was in het laatste rapport slechts indirect aanwezig.

In de praktijk leek de opsteller van *Om de kwaliteit van het bestaan* iemand anders dan de minister-president tussen 1973 en 1977. Waar de eerste Den Uyl een meer culturele inslag had, richtte de laatste zich voornamelijk op een verdere uitbreiding van de verzorgingsstaat. Die uitbreiding werd onder andere in praktijk gebracht door allerlei sociaaleconomische koppelingen, zoals de koppeling van het minimumloon aan de ontwikkeling van de lonen in het algemeen.

De voor de vroege Den Uyl typerende – moralistische – veronderstelling dat bestaanszekerheid niet zou leiden naar meer consumen-tisme, maar naar culturele ontplooiing en 'een leven op een hoger plan' bleef bij de late Den

Uyl weliswaar gehandhaafd, maar de politieke praktijk zag er net iets anders uit. De roep om bestaanszekerheid leidde niet tot stevige cultuurpolitieke interventies, terwijl aan de economie gesleuteld bleef worden.

Het zorgvuldige, maar optimistische ideologische denkwerk leek met het beginselprogramma van 1977 aan zijn einde te komen. Zo schreven de auteurs van het beginselprogramma uit dat jaar dat 'de verwachtingen van het sociale zekerheidsstelsel dat na de oorlog was ontwikkeld, te hooggespannen waren geweest'.¹⁶ Hoewel het programma van 1977 het dikste beginselprogramma ooit was, werd het begrip 'bestaanszekerheid' nergens gedefinieerd of uitgewerkt. Dat was misschien tekenend voor een periode waarin de sociaal-democratie uit haar voegen barstte van ambitieus geformuleerde idealen, maar ondertussen minder aandacht besteedde aan de exacte invulling van haar ideologische concepten.

In het verkiezingsprogramma van datzelfde jaar zien we dat ook terug. Daar werden allerlei zaken onder de noemer 'zekerheid' gebracht, zonder dat precies duidelijk werd waarom. Bestaanszekerheid werd volgens Ed van Thijn ondertussen zelfs 'het allesoverheersende vraagstuk in de campagne'.¹⁷ En na de verkiezingsoverwinning schreef van Thijn: 'Wij zijn erin geslaagd ons te presenteren als een partij die [...] garant staat voor de bestaanszekerheid van de gewone mensen'.¹⁸

Maar de traditionele ideologische koppeling tussen vrijheid en bestaanszekerheid – of een andere invulling van het begrip – was nergens te bekennen. Ook de opvatting over de invulling van de waarde vrijheid werd in deze jaren vager. 'Vrijheid als volledige emancipatie' werd in ieder geval nergens meer genoemd. Vrijheid als centrale waarde werd bovendien ingeruild voor gelijkheid. Zo stond in het beginselprogramma

van 1977 te lezen: ‘Onze vrijheid (bijvoorbeeld om steeds meer te consumeren) zal ondergeschikt moeten worden gemaakt aan het streven naar meer gelijkheid in wereldverband. Voor het democratisch-socialisme heeft het alleen dan zin te spreken over vrijheid als daarmee ook werkelijk bedoeld wordt: de vrijheid van iedereen. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn hier onverbreeklijk met elkaar verbonden.’¹⁹

Bestaanszekerheid en gelijkheid in tijden van tegenspoed

De waarde ‘vrijheid’ verdween eveneens uit de verkiezingsprogramma’s van de jaren tachtig. Het begrip bestaanszekerheid verzakelijkte. Waar de PvdA bestaanszekerheid wilde garanderen in verkiezingsprogramma’s, werd dat vooral geformuleerd als een concreet antwoord op een politiek probleem. De belangrijkste verandering was echter dat het van een offensieve term (iets wat gerealiseerd moest worden) ontwikkelde tot een defensieve term (iets wat behouden moest blijven).

De exacte opvatting van wat bestaanszekerheid is, zal met de tijd blijven wijzigen

Ten tijde van de zware economische tegenspoed van de jaren tachtig, was het overigens niet onverstandig om te hameren op het behoud van sociale voorzieningen voor iedereen. Terecht werd in het verkiezingsprogramma van 1982 opgemerkt: ‘Het leger van hen, die deelname aan het arbeidsbestel is ontzegd, groeit onrustbarend. Economische stagnatie en slinkende werkgelegenheid dreigen ons stelsel van sociale zekerheid aan te tasten. De onzekerheid krijgt steeds meer mensen in haar greep.’²⁰

Maar de economische situatie leidde met betrekking tot bestaanszekerheid tot een politiek ingewikkelde denkwijze. Men redeneerde ongeveer zo: veel mensen gaan er in deze tijd op achteruit, we moeten desalniettemin zorgen dat iedereen een gelijke kans op bestaanszekerheid behoudt. Dat leidde ertoe dat bestaanszekerheid in navolging van het beginselprogramma van 1977 steeds explicieter aan de waarde ‘gelijkheid’ werd gekoppeld. Bestaanszekerheid werd vanuit de waarde ‘gelijkheid’ geladen en beschouwd als een zaak die op zichzelf verdedigd moest worden. Het utopische, toekomstgerichte vrijheidsbegrip verdween.

Een aantal jaren later, eind 1986, verscheen een nieuw rapport over beginselen: *Schuivende panelen*. Dat rapport erkende op de eerste pagina dat bestaanszekerheid een sociaal-democratisch sleutelbegrip was. Het meldde ook dat bestaanszekerheid behalve een materiële ook een immateriële betekenis kreeg. Er stond: “Bestaanszekerheid” is niet langer meer een kwestie van sociale zekerheid alleen, maar ook van veiligheid en zekerheid voor toekomstige generaties.²¹

In retrospectief is dat opmerkelijk: kennelijk was men op dit moment vergeten dat ‘bestaanszekerheid’ in *De weg naar vrijheid* juist een immateriële betekenis had. De opstellers van het rapport hadden het ‘economisme’ en materialisme van de politieke praktijk goed in zich opgenomen, maar oudere ideologische geschriften stonden minder scherp op het netvlies. In *Schuivende Panelen* werd een ontwikkeling voortgezet die veel eerder was gestart. Enerzijds werd de betekenis van het begrip bestaanszekerheid minder als middel tot een hoger doel ingevuld. Anderzijds werd het overladen met allerlei concrete politieke actiepunten.

Zo verdween de blik op de toekomst uit het begrip. Waar zekerheid in de vroegste soci-

aal-democratische documenten iets bood voor de toekomst – zoals de utopie van vrijheid door volledige emancipatie – werd het hier de opmaat naar een praktische politieke wensenlijst. Misschien had deze verzakelijking te maken met het feit dat de partij vooral regeringspartij was geworden of misschien had het ermee te maken dat een toekomstvisie minder belangrijk werd.

Historiseren en heruitvinden

Tussen 1981 en 2005 kwam het begrip bestaanszekerheid alleen in het verkiezingsprogramma van 1994 voor. In tamelijk defensieve termen werd voorgesteld om de 'bedreigde bestaanszekerheid' te waarborgen, maar welke invulling de opstellers aan het begrip geven, is moeilijk te achterhalen. Opmerkelijk, want juist vanaf dat moment trok de economie weer aan, dus als er een terugkeer naar het offensieve gebruik mogelijk was en vrijheid, niet gelijkheid, weer centraal zou kunnen staan, was het toen.

Tussen 1981 en 2005 kwam het begrip bestaanszekerheid alleen in het verkiezingsprogramma van 1994 voor

De term bestaanszekerheid deed inmiddels bijna ouderwets aan. Niet alleen in het beginselprogramma van 1994, maar ook in kranten en dit tijdschrift, werd het begrip een historische term. Voor zover het in sociaal-democratische kringen gebruikt werd, gebeurde dat in een heel brede betekenis. Het beginselprogramma van de PvdA uit 2005 zegt vervolgens: 'Het gaat daarbij niet alleen om een behoorlijk inkomen maar om bestaanszekerheid in de meest brede zin van het woord: goed onderwijs, menswaardige zorg en huisvesting, maar ook de bescherming

tegen criminaliteit en terreur, een respectvolle behandeling door de overheid en de mogelijkheid om als volwaardig burger mee te doen aan publieke besluitvorming.'²² Zo was het begrip aan het begin van de eenentwintigste eeuw een historisch concept dat op vrijwel alles in het leven betrekking had.

In 2010 werd dat bevestigd in een toespraak die Job Cohen bij de presentatie van de historische bundel *De Rode Canon*. Cohen deed hierin beide dingen die vanaf het eind van de jaren negentig typerend zijn voor het gebruik van het begrip. Enerzijds ziet hij het als een historisch begrip, anderzijds geeft hij het begrip een interpretatie waarbij hij het 'in brede zin' opvat.²³ Wat dat precies is, wordt echter niet duidelijk. Het begrip lijkt – zoals zoveel ideologische begrippen – geen echte strijdkreet meer te zijn.

En dan naar vandaag de dag. Het goede nieuws is dat de koppeling tussen de begrippen vrijheid en bestaanszekerheid in het laatste verkiezingsprogramma van Groenlinks|PvdA weer expliciet lijkt terug te keren. We lezen: 'Een vrij, zeker en waardig bestaan voor iedereen begint bij zekerheid van werk, inkomen en de toegang tot publieke voorzieningen, maar houdt daar zeker niet mee op. Het betekent ook dat je in vrijheid en naar eigen inzicht je talenten kunt ontwikkelen en daar de nodige ondersteuning voor krijgt. En dat je je gezien, gehoord en gerespecteerd voelt. Dit vraagt om solidariteit en gemeenschapszin. De overheid en politiek moeten daarin het goede voorbeeld geven.'²⁴

Hoewel het begrip elders in het verkiezingsprogramma vervolgens op allerlei plekken opduikt, illustreert het bovenstaande fragment dat bestaanszekerheid voor Groenlinks|PvdA weer een middel is om een hoger doel te bereiken. Daarmee wordt een voorzichtige wending gemaakt naar het oorspronkelijke sociaal-democratische gebruik van dit begrip.

Hoe ‘bestaanszekerheid’ tegelijk een voller en leger begrip werd

Dit artikel geeft een globale indruk van de verandering van de betekenis van een centraal begrip in de sociaal-democratische geschiedenis. Er zijn in retrospectief twee tendensen zichtbaar. Enerzijds werd het begrip bestaanszekerheid in de loop der jaren steeds breder ingevuld. Waar het aanvankelijk alleen betrekking had op sociale zekerheid, werd het op den duur ook met allerlei andere zaken in verband gebracht. Via de culturele kwesties en de eigen auto, het onderwijs en het ‘gevoel van veiligheid’ heeft bestaanszekerheid in 2005 ook betrekking op bijvoorbeeld terrorismebestrijding.

Op zich hoeft dat geen slechte ontwikkeling te zijn, maar overlading met betekenis heeft ook een risico. Want met de jaren bleek de term daardoor behalve steeds voller ook aan betekenis te verliezen. Dat is de tweede tendens. Waar bestaanszekerheid in de jaren vijftig een evidente voorwaarde was voor het verkrijgen van vrijheid en de vrijheid definieerde waar de urgentie lag, stond het aan het begin van de eenentwintigste eeuw voor een lange lijst van zaken die behouden moest blijven. Inmiddels lijken we voorzichtig terug te keren naar de vroegste fundamenteën en wordt weer vermeld wat de grotere bedoeling is achter het bieden van bestaanszekerheid.

De hervonden koppeling tussen bestaanszekerheid en de waarde vrijheid biedt ook vandaag de dag kansen. Het kan scherper in beeld brengen wat nu de urgente dossiers zijn die de vrijheid bedreigen en voor wiens vrijheid offensief moet worden gestreden. Waartegen moeten mensen worden beschermd, waarvoor moeten burger worden behoed? Als we daarnaar kijken, zien we dat eigentijdse bestaanszekerheid niet alleen gaat over het behoud van sociale voorzettingen, maar ook over een menselijke en

betrouwbare overheid en over de bescherming tegen dreigingen van buitenaf omdat dit nú belangrijke voorwaarden voor emancipatoire vrijheid zijn.

De les is uiteindelijk dat de exacte opvatting van wat bestaanszekerheid is, met de tijd zal blijven wijzigen. Maar tegelijkertijd moet je als politieke partij duidelijk maken welke interpretatie en formule je hanteert bij de invulling van zo’n begrip. De formule dat we bestaanszekerheid moeten beschouwen als de eerste stap richting emancipatoire vrijheid, heeft daarbij mijn voorkeur.

Dit artikel is een actualisatie van een artikel dat onder dezelfde titel is gepubliceerd in S&D 2011/5-6.



Noten

- 1 PvdA, *De weg naar vrijheid*, Amsterdam, 1951, p. 344.
- 2 A. Dijkgraaf, ‘Sociale nooden en sociale hervormingen’, in: *De Nieuwe Tijd*, 1906, afl. 1 29-42, p. 39.
- 3 Beginselprogramma SDAP 1912, punt 27-30.

- 4 Deze uitspraak wordt gedaan op basis van een klein onderzoek naar het begrip bestaanszekerheid in *Het Volk*. Op de website delpher.nl is een groot deel van deze krant digitaal te doorzoeken. Het begrip bestaanszekerheid geeft meerdere resultaten, veruit de meeste daarvan leiden in de richting van deze opvatting.
- 5 'Plancongres van NVV en SDAP. Het Plan van de Arbeid', in: *Het Vaderland Staaten Letterkundig Nieuwsblad*, 27-10-1935.
- 6 PvdA, *Beginselprogramma 1947*, 'Inleiding', Amsterdam, 1947.
- 7 Bart Tromp, *Het sociaal-democratisch programma 1878-1977*, Groningen: Print Center, 2002, p. 249.
- 8 *De weg naar vrijheid*, p.11.
- 9 Zie ook de opmerkingen over bestaanszekerheid in: *De weg naar vrijheid*, p.13.
- 10 *De weg naar vrijheid*, p. 344-345.
- 11 *De weg naar vrijheid*, p. 83.
- 12 *De weg naar vrijheid*, p. 345.
- 13 PvdA, *Beginselprogramma 1959*, Amsterdam, 1959, punt 45.
- 14 *Beginselprogramma 1959*, punt 26.
- 15 F. Becker en P. Kalma, 'Twee dingen goed begrijpen', in: *S&D* 2007, 11/12.
- 16 PvdA, *Beginselprogramma 1977*, Amsterdam, 1977, p.6.
- 17 Ed van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam, Van Gennep, 1978, p. 21.
- 18 Ed van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, p. 21.
- 19 *Beginselprogramma 1977*, p.12.
- 20 PvdA, *Beginselprogramma 1982*, Amsterdam, 1982, p.1.
- 21 PvdA (commissie-Pronk), *Schuivende Panelen. Continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1987, p.13.
- 22 PvdA, *Beginselprogramma 2005*, Amsterdam, 2005, p. 4.
- 23 Job Cohen, 'Juist in moeilijke tijden zijn creatieve oplossingen te vinden', Lezing van Job Cohen bij de inontvangstneming van de Rode Canon, In: *S&D* 2010, 10/11.
- 24 Groenlinks|PvdA, *Samen voor een hoopvolle toekomst*. Verkiezingsprogramma 2023, Den Haag 2023, p.16.

Een verzorgingsstaat die iedereen bedient

Nog maar iets meer dan tien jaar geleden werd de participatiesamenleving uitgeroepen. Het was het sluitstuk van de decennialange afbouw van de verzorgingsstaat. Sindsdien is het denken over de verzorgingsstaat radicaal gedraaid. Bestaanszekerheid, vermindering van de verplichtingen en versimpeling van regelingen staan opeens centraal. Hoe heeft het denken over de sociale zekerheid zo kunnen kantelen?

FEMKE ROOSMA

Femke Roosma bekleedt de Dr. J.M. den Uyl-leerstoel aan de universiteit van Amsterdam

Het markeert een moment in de tijd: de eerste troonrede van koning Willem Alexander op 17 september 2013, waarin hij het idee van de participatiesamenleving aankondigt. Hij stelt dat mensen ‘mondiger en zelfstandiger’ zijn dan vroeger en er een ‘noodzaak [is] om het tekort van de overheid terug te dringen’. Dit moet ertoe leiden dat ‘de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een *participatiesamenleving*’. Dat betekent dat ‘van iedereen die dat kan, wordt gevraagd *verantwoordelijkheid* te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving’.¹ Op basis van deze woorden concludeerde de Britse krant *Independent* dat de koning ‘the end of the welfare state’² had aangekondigd.

Meer nog dan een aankondiging van een verandering, waren de woorden van de koning het resultaat van een veranderde kijk op de rol van de verzorgingsstaat die al veel eerder was ingezet. De sociale zekerheid was al jaren aan het afbrokkelen doordat bij allerlei uitkeringen en voorzieningen meer condities en voorwaarden waren toegevoegd, uitkeringen werden verkort en verlaagd en eigen bijdrages en wachttijden waren verhoogd. Het was een patroon van stapsgewijze afbouw, dat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in gang was gezet, en die nog een extra zetje kreeg in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw tijdens de verschillende kabinetten Balkenende en daarna Rutte.³

De strengere fraudewetgeving ‘om de naleving’ van ‘verplichtingen’ vanuit de Wet werken bijstand (WWB) te verbeteren was ook al ingezet.⁴ In die zin was de participatiesamenleving die de verzorgingsstaat moest vervangen en sterker de nadruk wilde leggen op eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid helemaal niet nieuw. Zij markeert wel een punt in de tijd omdat het veranderde denken definitief zijn

weg leek te hebben gevonden in een nieuw en breed discours waarin de samenleving, politici en beleidsmakers zich verenigden en waar ook links zich in kon vinden.

Waar in de jaren negentig ‘werk, werk, werk’ nog het motto was van het eerste Paarse kabinet, werd ‘meedoen’ het toverwoord in de jaren tien. ‘De participatiesamenleving’ en ‘samenredzaamheid’ werden de andere zijde van de medaille van ‘tegenprestatie’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’.

Lang voordat het toeslagenschandaal aan het licht kwam, verzetten gemeentes zich al tegen de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet

Nu, tien jaar later, in 2023, lijkt dat beeld helemaal gekanteld. Op 8 september 2023 kopt NRC: ‘Opeens heeft iedereen in Den Haag het over de zekerheid van het bestaan.’ Het artikel verwijst naar een analyse van hoe vaak het woord ‘bestaanszekerheid’ valt in debatten in de Tweede Kamer. Die laat zien dat het gebruik van het woord in 2020 nog laag was (zo’n 30 keer), maar in 2021 en 2022 een enorme vlucht nam (tot 330 keer).⁵ Op 30 juni 2023 presenteert de Commissie Sociaal Minimum, ingesteld in opdracht van minister Schouten (de eerste minister van Armoede), het eerste deel van het rapport *Een zeker bestaan*, waarin gepleit wordt voor een substantiële verhoging van het sociaal minimum, omdat mensen met een uitkering niet rond kunnen komen.⁶

Ook in de publieke opinie lijkt er steun voor dit denken. In een survey uit 2022⁷ geeft maar liefst 82% van de steekproef – die representatief

is voor de Nederlandse bevolking — aan dat zij het (zeer) oneens is met de stelling: ‘In Nederland komt geen echte armoede meer voor.’ In een andere survey uit 2006, met dezelfde vraagstelling, was dat nog 63%.⁸

Drie maanden later publiceert de Commissie Sociaal Minimum haar tweede rapport. Daarin concludeert ze dat het stelsel van sociale zekerheid radicaal versimpeld moet worden. Door de veelheid aan regelingen zien mensen door de bomen het bos niet meer en krijgen ze niet waar ze recht op hebben.⁹

Tijdens de coronapandemie wordt duidelijk hoe noodzakelijk de overheid is in het bieden van een vangnet

Deze radicale versimpeling van het stelsel van sociale zekerheid is diezelfde zomer ook voorgesteld in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Moeilijk makkelijk maken*. Deze commissie stelt in het advies niet alleen voor om het aantal regelingen en loketten te verminderen en de dienstverlening te verbeteren, maar ook om het aantal voorwaarden en verplichtingen te verminderen en de consequenties van onbedoelde fouten in de sociale zekerheid terug te dringen.

Het kabinet ‘omarmt deze boodschap’.¹⁰ Het betekent een radicale breuk met de strengere fraudewetgeving en de sterke nadruk op condities en voorwaardelijkheid die in de twee decennia daarvoor nog opgang deed.

Kortom in de periode van slechts één decennium slaat het denken in de sociale zekerheid totaal om: van een focus op participatie en meedoen, naar een focus op bestaanszekerheid, en van een focus op condities en het stellen van voorwaarden, zoals de tegenprestatie, naar een

focus op minder verplichtingen en versimpeling van regelingen. Hoe heeft het denken zo kunnen kantelen? Welke achterliggende factoren kunnen we onderscheiden? En wie is eigenlijk precies anders gaan denken?

Vier verklarende factoren

In eerste instantie lijkt de verklaring voor deze kanteling simpel: de enorme impact van het toeslagenschandaal. Echter, dat lijkt niet de enige verklaring te zijn, en wellicht ook een onvolgende verklaring. Ik onderscheid vier factoren die van invloed zijn geweest op het veranderen van de denken in de samenleving, bij politici en beleidsmakers: factoren van *onderop*, van *binnen-uit*, van *buitenaf* en van *bovenaf*. Per factor geef ik aan bij welke groepen dit veranderde denken vooral post vat.

Van onderop: verzet van lokaal bestuur

Vlak na de invoering van de Participatiewet, lang voordat het toeslagenschandaal aan het licht komt, beginnen gemeentes zich openlijk te verzetten tegen de verplichte tegenprestatie die in de Participatiewet is opgenomen. Uit onderzoek van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt een jaar na invoering van de wet (in 2015) dat twintig gemeentes, waaronder de hoofdstad, weigeren de verplichte tegenprestatie uit te voeren. Zij hebben de inspectie laten weten ‘de regels anders te interpreteren en/of nut en noodzaak van aanpassing van de verordening niet te zien’.¹¹

Dat verzet onder gemeentes breidt de daarop volgende jaren langzaam maar zeker uit. Drie jaar later, in 2019 reageert CDA-wethouder in Dordrecht, Peter Heijkoop, namens de Vereniging Nederlandse Gemeentes op plannen van de staatssecretaris om de tegenprestatie steviger te verankeren. Hij laat weten dat gemeentes ‘geen behoefte aan wantrouwen’ hebben.¹²

Gemeentes hebben dan inmiddels ook een SCP-rapport in handen dat stelt dat de Participatiewet nauwelijks meer mensen aan het werk helpt en dat een verplichte tegenprestatie slecht werkt.¹³ In die tussenliggende jaren zitten gemeentes niet stil; ze slaan actief aan het experimenteren met beleid met een diametraal andere beleidsfilosofie.

Dat proces begint met de documentaireserie *Tegenlicht* van de VPRO over het idee van een universeel basisinkomen. In de laatste aflevering, uitgezonden op 12 april 2015, gaat het over experimenteren met 'gratis geld'; een manier om zo'n basisinkomen dichterbij te brengen. De documentaire laat onder meer zien hoe een groep burgers in gesprek raakt met de Groningse wethouder Matthias Gijsbertsen over experimenten met bijverdienen in de bijstand. De uitzending leidt tot een golf van enthousiasme op wat dan nog Twitter heet.¹⁴ Overal in het land worden door lokale politici moties en initiatiefvoorstellen ingediend om te experimenteren met ander beleid in de Participatiewet.¹⁵

Het leidt tot een samenwerking van gemeentes die de staatssecretaris al in 2016 verzoeken om gebruik te mogen maken van het experimenteer-artikel in de Participatiewet (artikel 83), dat de mogelijkheid biedt van de wet af te wijken. Het idee is om te onderzoeken of door onder meer de verplichtingen in de bijstand te versoepelen, meer in te zetten op zelf-regie en autonomie en bijverdienen mogelijk te maken, de uitstroom naar werk en het welzijn van bijstandsgerechtigden verbeterd kunnen worden.

Na heen en weer soebatten, stemt de staatssecretaris in met het verzoek, hoewel ze als voorwaarde stelt dat de gemeentes die aan het experiment meedoen de tegenprestatie voor de rest van hun bijstandspopulatie strikt handhaven.¹⁶ Dit is een reden voor een aantal gemeentes om af te haken en zonder gebruik te maken van het

experimenteer-artikel, binnen het wettelijk kader met enige creativiteit zelf experimenten uit te voeren.¹⁷

Alles tezamen vindt een van de grootste experimenten plaats die ooit met de sociale zekerheid gehouden is. Al die experimenten worden door begeleidende wetenschappers sterk verankerd in beleidstheorie.¹⁸ De experimenten beginnen in 2017 en leiden uiteindelijk tot een sterk veranderd denken binnen gemeentes dat de 'wortel en stok-benadering' (strenge voorwaarden en condities) niet werkt. Zij plaatsen daar een aanpak van vertrouwen tegenover die ze ook implementeren in hun dagelijkse werkwijze.¹⁹ Daarnaast willen gemeentes het besteedbaar inkomen van bijstandsgerechtigden verhogen door meer bijverdienen mogelijk te maken.

Deze ideeën en voorstellen vinden uiteindelijk via verkiezingsprogramma's van politieke partijen ook hun weg naar de landelijke politiek. In het regeerakkoord van 2021 wordt voorgesteld de bijverdiengrenzen in de Participatiewet te verruimen en wordt gesteld dat 'we oog [hebben] voor ieders talenten en beperkingen, [we] werken vanuit vertrouwen en [er] is ruimte voor maatwerk'.²⁰ Inmiddels ligt er een Programmaplan Participatiewet in Balans²¹, waarin vele en ook fundamentele wetswijzigingen worden voorgesteld. In hoeverre en wanneer deze worden doorgevoerd is echter sinds de recente verkiezingen nog onzeker: de verschillende wetswijzigingen moeten nog worden behandeld in de Tweede en Eerste Kamer.

Gemeentes, lokale politici en burgerinitiatieven zijn dus in staat geweest om in een vroeg stadium te werken aan concrete beleidsalternatieven die de opmaat vormden naar veranderd denken over verplichte tegenprestaties, naar meer vertrouwen en meer besteedbaar inkomen voor bijstandsgerechtigden. De term 'bestaanszekerheid' valt hierbij overigens nog niet of nauwelijks.

Van binnenuit: falend beleid verliest legitimiteit

Een tweede factor die van invloed is geweest op het veranderende denken komt voort uit het (falen van het) beleid zelf. Zowel op het gebied van bestaanszekerheid als op het gebied van condities en voorwaarden verandert hierdoor het denken onder politici en beleidsmakers en ook in de samenleving.

Hierboven wordt al de kritische eendevallatie van de Participatiewet door het SCP genoemd. In deze evaluatie wordt gesteld dat de Participatiewet zowel de inkomenspositie van jonggehandicapten als de kans op werk voor mensen die vroeger gebruikmaakten van de sociale werkvoorziening heeft verslechterd. De Participatiewet heeft ook niet tot meer werk voor bijstandsgerechtigden geleid. Van de doestelling van 'meedoen' kwam dus weinig terecht en dat wordt ook breed uitgemeten in de media.²²

Voor de lagere middenklasse en de lagere sociale klassen menen dat de verzorgingsstaat voor onvoldoende bestaanszekerheid zorgt

Eind 2020 komt ook nog eens de 'boodschappenboete' van een bijstandsgerechtigde uit de gemeente Wijdemeren in het nieuws. Een bijstandsgerechtigde moet € 7000 terugbetalen nadat zij van haar moeder boodschappen ontving omdat ze niet kon rondkomen van haar uitkering.²³ De verontwaardiging in het land is groot.

Prompt stelt de Tweede Kamer voor de Participatiewet op dit punt te wijzigen. Het idee dat de regels in de bijstand te strikt zijn waardoor

mensen niet rond kunnen komen van een uitkering vat stevig post in de landelijke politiek.²⁴ Ook in de samenleving is er steun voor het verbeteren van de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden; bijna 65% van de respondenten in een survey uit 2023 vindt het een verbetering als mensen met een sociale uitkering meer mogen bijverdienen.²⁵

Naast het falen van de Participatiewet wordt vanaf 2017 steeds meer duidelijk dat nog een andere belangrijke pijler van de sociale zekerheid wankelt. Het toeslagenstelsel en de uitvoering ervan blijkt ernstige tekortkomingen te hebben, grote problemen te veroorzaken en zelfs institutioneel racisme te behelzen.

Het schandaal komt langzaam maar zeker aan het licht. In augustus 2017 besteedt de media aandacht aan een zeer kritisch rapport van de Ombudsman over het stoppen van kinderopvangtoeslag van 232 gezinnen.²⁶ Vanaf 2018 debatteert ook de Tweede Kamer hierover, met Pieter Omtzigt (dan nog CDA) en Renske Leijten (SP) voorop. Het schandaal dijt na meer onderzoek steeds verder uit tot de proporties die we nu kennen. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag publiceert eind 2020 het rapport *Ongekend Onrecht*. Het leidt tot het aftreden van het kabinet begin 2021.

In de slipstream van het toeslagenschandaal komt het bredere fraudebeleid in de sociale zekerheid in de belangstelling te staan. De Parlementaire Enquête commissie Fraudebeleid en Dienstverlening onderzoekt op dit moment het hardvochtige fraudebeleid in de sociale zekerheid in den brede, waaronder de aangescherpte Fraudewet die in 2013 werd ingevoerd.

Tijdens een verhoor van minister Henk Kamp op 13 september 2023 stelt deze dat hij bij de aanscherpingen van die Fraudewet niet afging op het advies van zijn ambtenaren die stelden dat het met de fraude in de sociale zeker-

heid wel meeviel. Hij gaf aan mede te varen op de beleving in het land, waar ‘andere gevoelens’ uit naar voren kwamen. Hij citeerde cijfers die volgens hem aan de orde waren gekomen in een debat in de Tweede Kamer: 60% van de mensen in Nederland zou denken dat fraude gemakkelijk te plegen zou zijn, 70% van de mensen denkt dat fraude veel voorkomt, 90% van de mensen vindt dat bij herhaalde fraude de uitkering stopgezet moet worden en 93% van de mensen vindt dat fraudeurs het bedrag dat ze ten onrechte hebben gekregen volledig moeten terugbetalen. Kamp oordeelde dat het logisch was hiernaar te handelen en voerde bikkelharte aanscherpingen door, waarvoor het Rijk later door de Raad van State op de vingers werd getikt.²⁷

Zowel het toeslagenschandaal als het bredere fraudebeleid staan veel in de belangstelling van de media en leiden niet alleen in het parlement tot gewijzigd denken over condities en voorwaarden in de sociale zekerheid. Hoewel het onduidelijk is naar welke cijfers Kamp precies verwijst, zijn deze wel in lijn met bevinden uit een representatieve survey uit 2006²⁸ waar 75% van de respondenten het eens zei te zijn met de stelling dat ‘men veel scherper moet controleren of uitkeringsgerechtigden wel de juiste gegevens opgeven’ en maar liefst 84% met de stelling dat ‘men uitkeringsgerechtigden die onjuiste gegevens opgeven harder moet straffen’.

In een andere, recentere survey uit 2023²⁹ (met een andere steekproef) stelt weliswaar 63% het een verbetering te vinden dat als ‘de overheid scherper [gaat] controleren of uitkeringsgerechtigden actief genoeg naar werk zoeken en of zij wel de juiste gegevens opgeven, om fraude te voorkomen’, maar tegelijkertijd zegt 76% het een verbetering te vinden dat ‘als mensen [in de sociale zekerheid] een fout maken bij het invullen van gegevens, dat niet automatisch [wordt] bestraft met een boete’. Hoewel er nog

steeds steun is voor een streng fraudebeleid, lijkt er veel meer steun te zijn dan een paar jaar terug voor een menselijkere, minder hardvochtige aanpak.

Van buitenaf: de middenklasse wordt geraakt

Verzet van onderop en falend beleid zijn sterke verklaringen voor de omslag in het denken over de sociale zekerheid. Maar bestaanszekerheid kwam waarschijnlijk zó hoog op de politieke agenda te staan door een derde factor: de middenklasse werd geconfronteerd met het belang van zijn eigen bestaanszekerheid.

Van de mensen die zeggen geen vertrouwen te hebben in de verzorgingsstaat heeft 34% op de PVV gestemd, 11% op Omtzigt en 9% op Groenlinks|PvdA

Niet lang nadat de het toeslagenschandaal in al haar lelijkheid geëxposeerd werd, brak in maart 2020 de COVID19-pandemie uit. Vrijwel direct raakten zzp'ers en flexibele arbeidskrachten hun inkomsten kwijt. Het hardst getroffen werden degenen die werkten in de horeca, het toerisme, de cultuur, de evenementen- of de taxibranche. Dit betrof veel mensen met lager betaalde banen, maar ook mensen die bewust kozen voor het zzp-schap en die (hogere) middeninkomens verdienden.

De overheid sprong snel bij met regelingen als de Tozo, bedoeld om inkomens van zzp'ers aan te vullen tot bijstandsniveau en de NOW, bedoeld voor werkgevers om (flexibele) arbeidskrachten in dienst te houden en zoveel mogelijk door te betalen. In één klap wordt duidelijk hoe kwetsbaar een groot deel van de Nederlands

arbeidsmarkt is voor schokken — en dat betreft ook mensen die tot dan veelal baat hadden bij die flexibiliteit — en hoe noodzakelijk de overheid is in het bieden van een vangnet.

Kort daarna, begin 2022, volgde de Russische invasie in Oekraïne. Het leidde in korte tijd tot sterk stijgende energieprijzen en een hoge inflatie die niet alleen de laagste inkomens keihard raakte, maar ook de middeninkomens. Opnieuwervaarden middeninkomens de kwetsbaarheid van hun inkomenspositie en opnieuw schoot de overheid te hulp, dit keer met een prijsplafond en een energietoeslag. Middeninkomens werden dus in korte tijd twee keer geconfronteerd met hun kwetsbare inkomenspositie én het belang van een overheid die hun inkomensondersteuning biedt.

Om iets te kunnen zeggen over de ervaringen van de middengroepen met de door de overheid geboden bestaanszekerheid, is het nodig onderscheid te maken tussen ‘hogere’ en ‘lagere’ middenklassen. Wanneer we kijken naar opinieonderzoek uit 2023³⁰ — waarin sociale klasse wordt vastgesteld op basis van eigen inschatting van de respondent³¹ — blijkt dat de lagere middenklasse, samen met de lagere sociale klasse weinig vertrouwen heeft in de verzorgingsstaat; respectievelijk 24 en 15% zegt vertrouwen te hebben in onze sociale instituties. Voor de hogere middenklasse (39%) en hogere sociale klasse (50%) is dit vertrouwen aanzienlijk hoger.

De lagere sociale klasse is het voor 48% eens met die stelling dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Bij de lagere middenklasse geldt dit voor 40%. Van de hogere middenklasse en de hogere klasse zegt respectievelijk 20 en 13% het eens te zijn met die stelling.

Voor de lagere middenklasse lijkt zich op het punt van bestaanszekerheid vaak aan de zijde van de lagere sociaaleconomische klassen te scharen, vooral als het gaat om inkomensonder-

steuning waarvan zichzelf ook profiteren. Als het gaat om steun voor het afschaffen van het eigen risico in de zorg, zegt 88% van de lagere sociale klasse en 77% van de lagere middenklasse hiervoor te zijn, tegenover respectievelijk 59% en 45% van de hogere middenklasse en de hogere klasse.

De roep om een striktere aanpak van fraude in opiniepeilingen had nooit een argument mogen zijn voor het hardvochtige fraudebeleid in de sociale zekerheid

De lagere (52%) en hogere (57%) middenklassen zijn net als de lagere sociale klasse (54%) in meerderheid voorstander van gratis kinderopvang, waar de hogere klasse (47%) minder enthousiast is. Van de lagere sociale klasse vindt 67% ons socialezekerheidsstelsel ‘te minimaal’. Dit geldt voor 40% van de lagere middenklasse, terwijl van de hogere middenklasse en de hogere klasse slechts 27% dit vindt.

Echter, wanneer het gaat om het beperken van condities en voorwaarden, zoals de tegenprestatie voor uitkeringsgerechtigden, dan behoort de lagere middenklasse juist tot de meest kritische en schaarst zij zich in het kamp van de hogere (midden) klasse. Slechts 20% van die groep is voor het afschaffen van de re-integratieplicht (vergelijkbaar met de hogere (midden)klassen), terwijl 51% procent van de lagere sociale klasse hiervoor is. Met 67% is de lagere middenklasse de grootste voorstander van het scherper controleren van uitkeringsgerechtigden, tegenover 48% van de lagere klasse. En 65% van de lagere middenklasse is voor het strenger

handhaven van de tegenprestatie terwijl slechts 38% van de lagere klasse daarvoor is.³²

Kortom: met name de lagere middenklasse lijkt, naast de lagere sociale klasse, het gevoel te hebben dat de verzorgingsstaat voor onvoldoende bestaanszekerheid zorgt. Het lijkt een belangrijke reden waarom het denken over de sociale zekerheid met betrekking tot bestaanszekerheid veranderd is en onder het bredere publiek meer in de belangstelling is komen te staan. Tegelijkertijd, lijkt de (lagere) middenklasse niet mee te gaan – met de lagere sociale klasse – in een roep om minder conditioneel beleid en meer vertrouwen dat juist wel post heeft gevat onder (lokale) politici en beleidsmakers.

Hier gaapt een duidelijke kloof tussen de twee sociale groepen die met betrekking tot het verbeteren van inkomensondersteuning juist bondgenoten zijn.

Van bovenaf: de politiek kapitaliseert het veranderde denken, of toch niet

De politiek zou de politiek niet zijn als zij de drie bovengenoemde factoren niet zou weten te politiseren. In juni 2021 splitst Pieter Omtzigt zich af van het CDA.³³ Hij neemt dan een politieke time-out vanwege een burn-out, maar keert in september met frisse energie terug in Tweede Kamer. In een interview met het *AD* formuleert voor het eerst zijn speerpunten: een nieuwe bestuurscultuur, het aanpakken van de woningnood én bestaanszekerheid voor iedereen.³⁴

Daarmee maakt Omtzigt bestaanszekerheid direct tot een politiek thema. Een jaar later, als het kabinet inmiddels is gevallen, zal hij besluiten mee te doen aan de verkiezingen van november 2023 en voor zijn partij Nieuw Sociaal Contract is het thema bestaanszekerheid gepromoveerd tot één van zijn twee speerpunten.³⁵ Een maand later, 29 september 2023, stelt Ipsos³⁶ dat 'thema's rond bestaanszekerheid nog steeds

het belangrijkste [zijn] in aanloop naar de verkiezingen'. Samen met gezondheidszorg (28%) en woningnood (27%) zijn de kosten van levensonderhoud en inflatie (34%) het meest genoemde thema waar volgens de kiezer de verkiezingen over zouden moeten gaan.

Groenlinks|PvdA en het NSC van Omtzigt zijn op die thema's het meest betrouwbaar. Immigratie en asiel (28%) wordt ook vaak genoemd, maar lijkt dan nog niet aan het thema bestaanszekerheid te kunnen tippen. Het zal anders lopen; uiteindelijk weet rechts toch migratie naar voren te duwen en wint de PVV de verkiezingen.³⁷

Hiermee is het thema bestaanszekerheid niet van de agenda verdwenen. Wel blijft het onduidelijk wat sommige partijen ermee beogen. Omtzigt lijkt aan het begin van de campagne betrouwbaar op dit issue omdat hij het onderwerp in deze campagne als eerste expliciet benoemde als speerpunt en omdat hij een zichtbaar belangrijke rol speelde in het aanklaarten van het toeslagenschandaal. Echter tijdens de campagne focust de discussie op verhoging van het minimumloon – en daaraan gekoppeld de uitkeringen – als belangrijkste pijler, en juist daar is Omtzigt terughoudend in: in tegenstelling tot de partij die historisch gezien bestaanszekerheid als kernthema heeft benoemd, Groenlinks|PvdA.

Ook is Omtzigt geen voorstander van een andere populaire maatregel: het afschaffen van het eigen risico; hij wil enkel mensen niet meer dwingen om het volledige eigen risico in één keer te betalen en wil het eigen risico *niet verhogen*.³⁸ Opnieuw in tegenstelling tot Groenlinks|PvdA, die het eigen risico stapsgewijs willen afschaffen. Daarmee vervaagt en verbrokkelt het beeld van wat bestaanszekerheid nou eigenlijk is.

Het lukt NSC en Groenlinks|PvdA onvoldoende om het thema de campagne te laten bepalen en de kiezers die zich zorgen maken over dit the-

ma aan hen te binden. Van de mensen die zeggen geen vertrouwen te hebben in de verzorgingsstaat geeft 34% aan op de PVV te hebben gestemd, 11% op Omtzigt en 9% op Groenlinks|PvdA.³⁹

Opmerkelijke verschuiving

In het huidige denken over de sociale zekerheid zien we brede steun voor een overheid die de nadruk legt op betere bestaanszekerheid en hogere besteedbare inkomens, zowel onder burgers als onder politici en beleidsmakers. Wat betreft het verminderen van condities en voorwaarden die aan uitkeringen en toeslagen worden gesteld, en het versterken van vertrouwen, is ook er ook brede steun onder lokale én nationale politici en beleidsmakers om een ander pad in te slaan.

Ook onder de bevolking is er zeker steun voor een menselijkere en minder strenge aanpak van uitkeringsgerechtigden. Maar waar het gaat om het versoepelen van regels en het bieden van vertrouwen, is met name de lagere middenklasse nog niet 'om', terwijl juist onder lagere sociale klassen hier veel steun voor is.

In zijn geheel is dit toch een opmerkelijke verschuiving die – mits deze beklijft én zich materialiseert – in de geschiedenis van de verzorgingsstaat wel uniek is. Het zou de eerste correctie zijn op een trend van versobering die sinds de jaren tachtig al heeft ingezet en waar zelfs de financiële crisis uit 2008 niet een fundamentele verandering in wist te bewerkstelligen.

Tegelijkertijd is de 'mits' hierboven relevant: zal deze correctie beklijven en daadwerkelijk leiden tot beleidsverandering? Dat is nog afwachten. Niettemin vallen er wel al lessen te trekken uit deze radicale omslag in het denken over de sociale zekerheid en de verschillende onderliggende factoren die de verandering in dit denken in gang hebben gezet. Ik noem er vier, gerelateerd aan elk van de vier factoren.

Ten eerste is het vanuit links perspectief hoopgevend dat lokale overheden en initiatieven vanuit de samenleving in staat zijn gebleven alternatief beleidsdenken op de kaart te zetten én uit te voeren. Nog voordat het toeslagenschandaal bekend werd, waren lokale (vaak GroenLinks-, PvdA- of D66-) bestuurders in staat om beleid dat vertrouwen en menselijkheid centraal stelde in te voeren, onderbouwd met beleidstheorie en onderzoek.

Het toont aan dat de kracht van de linkse beweging in de progressieve steden en dorpen gekoesterd én meer benut kan worden. Het advies aan linkse politici zou dan ook zijn om meer gebruik te maken van deze lokale politieke slagkracht door via experimenten en beleidsvernieuwing lokale verandering in gang te zetten die ook bredere uitwerking kan hebben op de nationale ideeënvorming over sociaal beleid.

Er wordt al geëxperimenteerd met 'gewoon geld geven' in het armoedebeleid⁴⁰. Maar meer interventies met bredere uitstraling zijn mogelijk; zoals het breder aanbieden van basisvoorzieningen, het schrappen van eigen bijdrages in de zorg of het stimuleren en ondersteunen van coöperatieve welzijnsvoorzieningen of kinderopvang.

Ten tweede: hoewel veel beleid in de sociale zekerheid zich weinig aantrekt van de publieke opinie, geeft de quote van Henk Kamp tijdens zijn verhoor voor de parlementaire enquêtecommissie aan dat 'gevoelens in het land' en politici die daar blind op varen, toch kunnen leiden tot grote ongelukken. De roep om striktere aanpak van fraude in opiniepeilingen had nooit een argument mogen zijn voor het hardvochtige fraudebeleid in de sociale zekerheid.

Tegelijkertijd is het wel een signaal, samen met het gebrek aan vertrouwen in onze sociale instituties, dat veel mensen de grip op die instituties zijn verloren, dat het belang van de verzorgingsstaat onduidelijk is en dat het idee

heerst dat vooral anderen ervan profiteren en misbruik ervan maken: 70% schat zijn gebruik van de sociale zekerheid (ver) beneden gemiddeld. Slechts 7% schat zijn eigen verbruik als bovengemiddeld.⁴¹

De invloed die burgers hebben op het stelsel van sociale zekerheid is zeer beperkt. Hoog op de agenda van de linkse beweging en politici zou moeten staan hoe we ervoor te zorgen dat mensen weer meer betrokken raken bij het sociale stelsel en daar ook meer grip op krijgen.⁴²

Ten derde en hieraan gerelateerd: de middenklasse is en blijft een cruciale speler als het gaat om sociale bescherming. Zonder de steun van de middenklasse zal er te weinig politiek mandaat zijn om de verzorgingsstaat te veranderen en te verbeteren. De middenklasse wil meer bestaanszekerheid, en van een genereuzer stelsel zal ook de lagere sociale klasse profiteren. Grotere betrokkenheid van de middenklasse zal mogelijk ook leiden tot een soepelere houding ten aanzien van condities en voorwaarden in de sociale zekerheidsvoorzieningen.

Met meer universele regelingen valt mogelijk de kloof te dichten die nu gaapt tussen de lagere sociale klasse en de lagere middenklasse als het gaat om het bieden van vertrouwen aan mensen met uitkeringen. Het is noodzakelijk om hier een brug te slaan als we een stabiel sociaal stelsel voor de toekomst willen. Ook hier heeft links een opdracht om deze twee groepen te verenigen in solidariteit, in een stelsel dat iedereen bedient én dat ook zichtbaar maakt, en hen niet tegen elkaar te laten uitspelen.

Ten slotte: er is een kans voorbij gegaan om bestaanszekerheid dé inzet van de verkiezingen te laten zijn. Maar de kans om dit veranderde denken in de sociale zekerheid te materialiseren is nog niet verkeken. Veel zal afhangen van welke regering er straks komt, welke prioriteiten zij kiest en hoe stabiel die regering is. De vraag

voor links zal zijn in hoeverre er op het punt van bestaanszekerheid kan worden samengewerkt met een PVV-regering, als deze regering ook besluiten neemt die discrimineren en de rechtsstaat aantasten.

Zonder de steun van de middenklasse is er te weinig politiek mandaat om de verzorgingsstaat te veranderen en te verbeteren

Tegelijkertijd, zoals hierboven benoemd, liggen er op gemeentelijk niveau, waar links vooral in de grote steden veel sterker is, veel kansen om verandering ten goede in te zetten en het veranderde denken in de sociale zekerheid daadwerkelijk handen en voeten te geven. En het is ook niet onlogisch om te bouwen aan een sociaal sociaal stelsel dicht bij mensen, daar waar overheden daadwerkelijk mensen grip kunnen geven op sociaal beleid. Daarmee reikt de opdracht van links breder dan alleen een nationale agenda om bestaanszekerheid te versterken; juist lokaal wordt het verschil gemaakt.



Noten

- 1 *Troonrede 2013* (17 september 2013).
- 2 Independent (17 september 2023). *Dutch King Willem-Alexander declares the end of the welfare state*.
- 3 Vrooman, J.C. (2021). *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad; Regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015*. In: E.M.H. Hirsch Ballin et al. (eds.), *De toekomst van de sociale zekerheid* (p. 323-347). Den Haag: Boom Juridisch.
- 4 Regeerakkoord (2012). *Bruggen slaan*.
- 5 NRC (8 september 2023). *Opeens heeft iedereen in Den Haag het over zekerheid van het bestaan*.
- 6 Rijksoverheid, Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan — Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*.
- 7 Basic Income Netherlands (BIN) Survey (Gielens, Roosma, Achterberg, 2022), DataVerse: Doi: 10.34894/2ZAVNQ
- 8 SIG Survey 2006. Tilburg University / Erasmus University.
- 9 Rijksoverheid, Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II)*.
- 10 Rijksoverheid (2023). *Kabinet omarmt noodzaak eenvoudiger sociale zekerheid*.
- 11 Kamerstuk 34352 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24-2-2016.
- 12 NOS (21 november 2019). *Gemeenten tegen verplichte tegenprestatie bijstand: 'geen behoefte aan wantrouwen'*.
- 13 Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.
- 14 Gielens, E., Roosma, F., & Achterberg, P. (2022). *More than a Free Lunch: A content analysis of the controversies surrounding Universal Basic Income on Dutch Twitter*. *Social Policy and Society*, 1-21.
- 15 Roosma, F. (2022). *A Struggle for Framing and Interpretation: The Impact of the 'Basic Income Experiments' on Social Policy Reform in the Netherlands*. *European Journal of Social Security*, 24(3), 192-212.
- 16 Roosma, F. (2022). *A Struggle for Framing and Interpretation: The Impact of the 'Basic Income Experiments' on Social Policy Reform in the Netherlands*. *European Journal of Social Security*, 24(3), 192-212.
- 17 Onder meer Amsterdam zal haar eigen experiment opzetten.
- 18 Gebaseerd op het werk van Mullainathan and Shafir (2013) over schaarste, het belang van positieve incentives, het belang van self-efficacy' dat centraal staat in de theorie van Deci en Ryan (1985) en tenslotte Sen's 'capabilities'-benadering (2004), die stelt dat investeringen in mensen alleen werken als ze in lijn zijn met hun eigen motivaties. Zie voor meer toelichting: Muffels R, Gielens E (2019). *Job search, employment capabilities and well-being of people on welfare in the Dutch 'participation income' experiments*. In: Delsen L (ed.), *Empirical research on an unconditional basic income in Europe*. Cham: Springer, pp.109-138.
- 19 Roosma, F. (2022). *A Struggle for Framing and Interpretation: The Impact of the 'Basic Income Experiments' on Social Policy Reform in the Netherlands*. *European Journal of Social Security*, 24(3), 192-212.
- 20 Coalitieakkoord, VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*.
- 21 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2023). *Programmaplan Participatiewet in Balans*.
- 22 RTL Nieuws (19 november 2019). *Te complex en nauwelijks effectief: de Participatiewet faalt*.
- 23 De Volkskrant (29 december 2020). *In de schulden door boodschappen van je moeder*.
- 24 De Volkskrant (25 februari 2021). *Kamer wil af van 'boodschappenboete' bijstandsontvangers*.
- 25 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023).
- 26 De Volkskrant (9 augustus 2017). *Ombudsman: dizzynden gezinnen in problemen door onterecht stoppen toeslagen; Over het rapport Geen powerplay maar fair play van de Nationale Ombudsman, 9 augustus 2017: Nationale Ombudsman (2029). Belastingdienst treft 232 gezinnen met onevenredig harde actie*.
- 27 *Verslag Tweede Kamer*, 13 september 2023.
- 28 SIG Survey 2006, Tilburg University / Erasmus University.
- 29 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023).
- 30 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023).
- 31 De precieze vraagstelling luidt: 'In de samenleving wordt soms gesproken over verschillende sociale klassen of groepen. Als u zelf een inschatting maakt, bij welke sociale klasse behoort u dan?' met als antwoord opties: lage sociale klasse (9% van de respondenten), lagere midden sociale klasse (35%), hogere midden sociale klasse (48%), hogere sociale klasse (8%).
- 32 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023).

- 33 NOS (12 juni 2021). *Tweede Kamerlid Omtzigt stapt uit CDA en wil als zelfstandig Kamerlid verder.*
- 34 AD (8 september 2021). *Woningnood oplossen en andere bestuurscultuur: dit wil Pieter Omtzigt voor elkaar krijgen.*
- 35 NRC (20 augustus 2023). *Omtzigt richt partij op en doet mee aan Kamerverkiezingen.*
- 36 IPSOS (29 september 2023). *Peiling: Verkiezings-thema's | Bestaanszekerheid als campagnethema | Draagvlak monarchie.*
- 37 SRV (21 december 2021). *Ook de 'nieuwe' PVV-stemmer stemde vooral tegen migratie en uit politiek protest.*
- 38 NSC (2023). *Verkiezingsprogramma Tijd voor herstel.*
- 39 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023)
- 40 Kansfonds.nl (geraadpleegd 8 februari 2023). *Gewoon geld geven.*
- 41 Sociale Zekerheid Survey (SocZek) (Roosma, 2023).
- 42 Zie ook het recente WRR rapport (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.*

We moeten het wat meer over bestaansonzekerheid hebben

Bestaanszekerheid kun je eng opvatten, in de zin van voldoende werk en inkomen voor iedereen. Maar neem je het streven naar bestaanszekerheid serieus, dan is dat te smal. We moeten de bestaansonzekerheid van mensen wegnemen, ook als die het gevolg is van overheidsbeleid.

TIM 'S JONGERS

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Nog voor de verkiezingen werd duidelijk dat bestaanszekerheid een belangrijk thema zou worden. Een dure winter met stijgende energieprijzen en hoogoplopende inflatie legde de flinterdunne financiële positie van menig huishouden bloot. Het inmiddels demissionaire kabinet greep in met een prijsplafond voor energieprijzen en een zogenaamde historische koopkrachtreparatie van ruim zeventien miljard euro.¹ Het waren prijzige pleisters op al langer etterende wonden.

In retrospectief zagen we hier de politieke en publieke herontdekking van bestaanszekerheid als maatschappelijk thema. Het begrip wordt vaak 'eng' ingevuld, als het hebben van werk en voldoende inkomen. Om het thema bestaanszekerheid breder op te vatten, dienen we ons de vraag te stellen: wat maakt ons bestaan onzeker?

Grondrechten als basis

Om te zijn wie je wil zijn en te kunnen worden wie je wil worden, is er een basis nodig waarop je kunt bouwen. Daarvoor hebben we in onze democratische rechtsstaat grondrechten in het leven geroepen. Dit zijn de rechten die ons beschermen tegen de overheid en die het mogelijk maken in vrijheid te leven en deel te nemen aan de samenleving.

Er zijn klassieke grondrechten zoals artikel 1, dat discriminatie op welke grond dan ook verbiedt (zijn wie je wil zijn). Word je permanent gediscrimineerd of ben je slachtoffer van uitsluiting of institutioneel racisme, dan ligt het voor de hand dat je bestaansonzekerheid ervaart. Want hoe bouw je een zeker bestaan op als je op basis van je achternaam, huidskleur of gender geen opleiding, woning of werk kan vinden?

Ook zijn er sociale grondrechten: het recht op werk, huisvesting, bestaanszekerheid, ge-

zondheidszorg en onderwijs. Zij vormen als het ware de grond waar we ons individuele leven op bouwen.

Bestaanszekerheid staat dus gewoon als een van onze sociale grondrechten in de Grondwet. In artikel 20: Bestaanszekerheid; welvaart; sociale zekerheid, staat het volgende te lezen:

- De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
- De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
- Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

De spreiding van welvaart staat bij deze bepaling over bestaanszekerheid dus voorop. Dan is het handig om even te kijken naar wat met welvaart wordt bedoeld, en hoe we dat meten. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek is welvaart, kort gezegd, het genereren van inkomen door bedrijven en gezinnen.² Het bruto binnenlands product (bbp) wordt veelal gebruikt om deze welvaart te meten. Groeit de economie en dus het bbp, dan groeit de welvaart.³

Velen van ons gaan er dit jaar op vooruit, maar de allerlaagste inkomens, zoals alleenstaande minima, gaan erop achteruit

Het is vervolgens aan de overheid om de welvaart te herverdelen (via belastingen en toeslagen). Dat gebeurt veelal aan de hand van koopkrachtplaatjes. Zij geven weer hoeveel huishoudens volgend jaar meer of minder te

besteden hebben als economie en beleid zich volgens plan ontwikkelen én er verder niets verandert.⁴

Dat maakt van de koppeling tussen bestaanszekerheid en werk en inkomen een relatief logisch gegeven. Al is het maar een onderdeel van een groter verhaal. Want de grondwettelijke bestaanszekerheid is slechts een van de sociale grondrechten, en dat maakt van werk en inkomen slechts één van de pijlers die ons leven onzeker kunnen maken.

Overall crisis

Om als samenleving inzicht te krijgen in de omvang van het armoedeprobleem, werken we met zogenaamde armoedegrenzen. Leef je onder bepaalde inkomensgrenzen die door beleidsmakers, wetenschappers en andersoortige 'experts' als voldoende worden gezien om rond te komen, dan leef je officieel in armoede.⁵

Het zijn die grenzen die op dit moment de bestaanszekerheidsaandacht genieten. Het garanderen van bestaanszekerheid wordt dan een relatief simpel verhaal: inkomen omhoog (minimumloon of bijstand verhogen), kosten omlaag (prijzplafond voor energie) en klaar is Kees.

Dat voor honderdduizenden huishoudens dit welkome ingrepen zijn, ga ik ten tijde van stijgende prijzen en inflatie niet tegenspreken. Toch lijkt de impliciete boodschap te zijn: hoe zorgen we ervoor dat de bestaanszekeren niet bestaansonzeker worden.

En laat dat nu net zijn wat ook gebeurd is met de recente koopkrachtreparatie: velen van ons gaan erop vooruit, maar de allerlaagste inkomens, zoals alleenstaande minima, gaan erop achteruit.⁶ Dat inkomen en werk vaak de centrale thema's zijn bij berichtgeving omtrent bestaanszekerheid⁷, is dan te begrijpen. Want als je veel geld hebt, kan je zelf zekerheid inkoop. Maar dat we met enkele tientjes meer de

bestaansonzekerheid oplossen van honderdduizenden huishoudens, durf ik te betwisten.

Het cynische van onze sociale grondrechten is dat ze dateren uit 1983. De periode waarin ze in het leven werden geroepen, is daarmee óók

Wat heb je eraan dat je koopkracht nagenoeg hetzelfde is gebleven, als je minder snel toegang krijgt tot zorg?

de periode waarin de verschraving ervan, of vermarkting zo je wilt, werd ingezet. En wat dat betreft zijn we nu op een pijnlijke climax aangekomen, want er is met onze sociale grondrechten iets heel aparts aan de hand. Ze verkeren namelijk allemaal in crisis: we hebben een wooncrisis, zorgcrisis, onderwijscrisis, arbeidsmarktcrisis, bestaanszekerheidscrisis en leefomgevingscrisis. Ook de middenklasse wordt nu geraakt, en dan kan er ineens veel; miljardencompensaties als pleisters op al langer etterende wonden.

Punt is: kijk je naar een achterstandswijk of een achtergesteld plattelandsgebied, dan zie je dat het daar al jaren crisis is op zowat alle sociale grondrechten. En als je daarop inzoomt, dan zie je dat ongelijkheid op onze sociale grondrechten onherroepelijk leidt tot ongelijkheid in gezondheid en participatie én tot politiek wantrouwen.

Ik wil maar zeggen: koopkrachtplaatjes kennen hun beperkingen voor het maken van beleid en dus ook voor het garanderen van bestaanszekerheid. We kunnen onszelf wel op de borst kloppen dat we middels Prinsjesdaggingrepen de middenklassekoopkracht op peil houden of zelfs verbeteren, maar dat reflecteert geenszins de onzekerheid van het bestaan.

Wat heb je er bijvoorbeeld aan dat je koopkracht nagenoeg hetzelfde is gebleven, maar je

minder snel toegang krijgt tot zorg, er een learentekort op de school van je kind is, je huurcontract tijdelijk is, je niet langer van *nine to five* maar in wisselende diensten met onzekere contracten werkt en je buurt alleen maar onveilig wordt?

Oftewel, wat heb je aan een gelijkblijvende koopkracht terwijl je toegang tot grondrechten afneemt, daardoor je bestaansonzekerheid toeneemt?

Grip gaat over perspectief

Eind 2023 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. De WRR stelt daarin dat veel burgers onzekerheid én een gebrek aan controle op hun eigen leven ervaren. Onschuldig is dat niet.

Wanneer mensen onvoldoende grip op hun leven ervaren, kan dat leiden tot meer gezondheidsproblemen, eerder overlijden, meer maatschappelijk onbehagen, en zelfs complotdenken.⁸ De optelsom van veel persoonlijke onzekerheid leidt zo tot maatschappelijk chagrijn.

Het meest interessante aan het rapport is volgens mij dat de WRR zegt dat voor het bieden van grip op het leven, de huidige focus op bestaanszekerheid – waarbij werk en inkomen de boventoon voeren – onvoldoende is. De overheid moet, aldus de WRR, bij het maken en uitvoeren van beleid meer inzetten op het vergroten van de grip van burgers. Daarmee bedoelt de WRR: burgers moeten zoveel mogelijk kunnen beschikken over de middelen, mogelijkheden én rechten om hun levensdoelen te kunnen realiseren.⁹

Net dat maakt de vraag naar wat ons bestaan onzeker maakt zo relevant. Want in wezen gaat het dan over wat nodig is om ervoor te zorgen dat je kan zijn wie je wil zijn en kan worden wat je wil worden. Pijnlijke is echter dat het regel-

matig de overheid zelf is die de grip uit handen van burgers neemt.

Kijk naar het toeslagenschandaal: duizenden gezinnen werden onterecht beschuldigd van fraude, veelal op basis van hun tweede nationaliteit of achternaam. Zij waren bestaanszeker, tot de overheid haar eigen klassieke grondrechten met voeten trad. Velen verloren hun huis, hun baan en bleven achter met een gebroken gezin. Hetzelfde geldt voor Groningen, waar

**Word je permanent
gediscrimineerd of ben je
slachtoffer van uitsluiting
of institutioneel racisme, dan
ligt het voor de hand dat je
bestaansonzekerheid ervaart**

een afwezige overheid en een incorrecte afhandeling van de bevingsschade, voor onzekerheid en stress zorgen.

Maar ook sociale grondrechten, nog los van het feit dat ze allen in crisis verkeren, zijn niet altijd gevrijwaard van overheidsfalen, hoe goed de intenties ook zijn. Dat bijvoorbeeld kortgeschoolden meer te maken hebben met bestaansonzekerheid, mag geen verrassing heten. Zij zijn de eersten die het slachtoffer zijn van flexcontracten en lange wachtlijsten voor sociale woningbouw. Ze lopen het meeste risico op armoede, en zullen eerder ziek worden en sterven dan mensen bovenaan de maatschappelijke ladder.

Voor hen is de verzorgingsstaat (sociale zekerheid) vaak de laatste reddingsboei. Maar wat blijkt is dat ook deze eerder tegenwerkt dan meewerkt. Of zoals Monique Kremer, bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap, het stelt: 'er is sprake van een wirwarverzorgingsstaat die een

extra stressfactor vormt in het leven van mensen die in bestaansonzekerheid leven.¹⁰

Wil je in die wirwar je weg vinden, dan beschik je maar beter over instantiekapitaal. Daarmee bedoel ik: weten hoe de overheid werkt, waar je moet zijn en welke houding je moet aannemen. Dat instantiekapitaal is nodig, boven op de bureaucratische vaardigheden die we van mensen eisen: de skills die je nodig hebt om formuleren in te vullen, de overheidslogica te begrijpen en alles netjes op tijd in te leveren (bijvoorbeeld je belastingformulieren).

Ik wil maar zeggen: die instituties die in het leven zijn geroepen om mensen te helpen bij bestaansonzekerheid, zorgen vaak voor nóg meer bestaansonzekerheid.

Richting overzicht

In het recente advies *Van overleven naar bloeien* pleit de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) ervoor om bloei als centraal thema bij de vormgeving van hulp en ondersteuning te nemen.¹¹ Daarmee bedoelt de RVS dat hulp gericht moet zijn op autonomie, competentie en verbondenheid.

Om die bloei te garanderen moet volgens de RVS ondersteuning anders vormkrijgen. Daar formuleert zij drie principes voor. Ten eerste moet beleid gericht zijn op het versterken van ontplooiingskansen. Dus niet langer eerst alles kapot maken en pas dan repareren (dure pleisters), maar investeren in het kunnen meedoen van mensen én voorkomen van schade op de lange termijn.

Ten tweede moet de overheid onderlinge hulp van mensen beter faciliteren, en daar waar mogelijk zelfs mobiliseren. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat je iemand in de bijstand kunt ondersteunen met boodschappen, zonder dat deze het risico loopt te worden weggezet als fraudeur.

Tot slot stelt de RVS voor dat de ondersteuning beter moet samenhangen. Dus geen zeventwintig brieven met zeven verschillende inkomensdefinities meer, geen ingewikkelde bijstandsprocedures en geen tig hulpverleners die elk redeneren vanuit hun eigen organisaties en financiering.

Dat betekent anders denken én anders doen. Het onderzoeksteam van Monique Kremer en Aisa Amagir (*UvA/HvA*) komt in hun onderzoek *Bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid* tot een gelijksoortige conclusie. Volgens hen is bij ondersteuning aan kwetsbare burgers te veel uitgegaan van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Terwijl het veel logischer zou zijn om gedeelde verantwoordelijkheid te bewerkstelligen.

Dat wil zeggen: zet een simpeler en voorstelbaarder systeem op poten, verminder de noodzaak aan instantiekapitaal en werk aan het herwinnen van vertrouwen in de overheid.

Bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid

Oftewel, het borgen van bestaanszekerheid vraagt om een overheid die haar grondwettelijke taken (klassieke grondrechten) borgt, terwijl het bestrijden van bestaansonzekerheid vraagt om een overheid die haar grondwettelijke inspanningsverplichting (sociale grondrechten) serieus neemt.

Willen we het maatschappelijke chagrijn indammen en burgers in staat stellen zelf hun leven in te richten, dan gaat het vooral om zeker zijn van je grondrechten. Simpelweg omdat deze ervoor zorgen dat je kunt zijn wie je wil zijn en kunt worden wie je wilt worden. Juist daarom moeten we het dus wat meer over bestaansonzekerheid hebben: wat maakt het bestaan onzeker?

Het antwoord op die vraag begint niet bij een gesprek alleen over bestaanszekerheid, maar bij een gesprek over het waarborgen van *al* onze grondrechten. Want in die waarborg zit de échte bestaanszekerheid. Dat maakt dat bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid.



Noten

- 1 Rijksoverheid (2022). *Prinsjesdag 2022: € 17 miljard voor koopkrachtreparatie.*
- 2 CBS. *Materiële welvaart in Nederland 2022.*
- 3 Website Universiteit Utrecht (geraadpleegd 9 februari 2024). *Brede welvaart.*
- 4 Beschouwing Centraal Economisch Plan 2018: *Koopkrachtplaatjes: wat koop je ervoor?*
- 5 SCP. *Armoede in kaart 2018.*
- 6 NOS (25 januari 2024). *Koopkracht stijgt voor bijna iedereen, behalve bij de allerarmsten.*
- 7 NOS (28 oktober 2023). *Steeds gaat het over bestaanszekerheid, hoe staat Nederland ervoor?*
- 8 WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.*
- 9 Idem.
- 10 UvA (2024). *Wirwarverzorgingsstaat zorgt voor extra stress bij bestaansonzekerheid.*
- 11 Verschijnt 15/02

Bestaanszekerheid en gelijkheid

Alle politieke partijen leken het bij de laatste verkiezingen opeens over bestaanszekerheid te hebben.

Alsof bestaanszekerheid niet bij uitstek een sociaal-democratisch streven is, maar ook essentieel voor liberalen, conservatieven en populistten. Het is goed nog eens precies te formuleren waarom het streven naar bestaanszekerheid juist voor sociaal-democraten zo belangrijk is.

JOSETTE DAEMEN

*Politiek filosoof aan het Instituut
Politieke Wetenschap van Universiteit Leiden
en redactielid van S&D*

Bestaanszekerheid. Al vroeg in de geschiedenis van de sociaal-democratische beweging duikt het thema op in politieke geschriften uit rode hoek.¹ In 1937 wordt het expliciet opgenomen in het beginselprogramma van de SDAP², en in de decennia na de Tweede Wereldoorlog blijft het een belangrijk referentiepunt voor de koers van de PvdA. Ook in het programma dat GroenLinks|PvdA in september 2023 presenteert voor de Tweede Kamerverkiezingen krijgt het streven naar bestaanszekerheid een prominente plek.

De keuze van de verenigd-linkse combinatie om het thema afgelopen najaar hoog op de politieke agenda te zetten ligt niet alleen mooi in het verlengde van de geschiedenis van de PvdA als bestaanszekerheidspartij, maar lijkt ook goed aan te sluiten bij wat er op dat moment leeft in Nederland: twee maanden voor de verkiezingen toont onderzoek van I&O Research aan dat kiezers 'bestaanszekerheid-gerelateerde thema's nog steeds het belangrijkste' vinden.³ Toch zal migratie uiteindelijk het spotlight weten te stelen⁴ en verlopen de verkiezingen anders dan men binnen het nieuwe linkse blok vooraf had gehoopt.

Over de vraag wat links in strategisch opzicht de afgelopen tijd beter had kunnen doen of de komende tijd beter zal moeten doen zou je pagina's vol kunnen schrijven, en velen hebben dat ook al gedaan (google de woordcombinatie 'links moet...' en je bent wel even zoet met het lezen van alle opinieartikelen die na 22 november verschenen onder een titel met die

Willen we echt een gemeenschap van gelijken scheppen, dan is bestaanszekerheid pas het begin

woorden). In dit stuk zal ik me echter niet buigen over het strategische vraagstuk, maar over een ideologische kwestie, en dan specifiek met betrekking tot dat ene prominente verkiezings-thema: bestaanszekerheid.

Was het terecht dat het verenigde linkse blok dat thema omarmde in zijn politieke programma? Mikken sociaal-democraten met bestaanszekerheid niet eigenlijk te laag, of juist te hoog? En dan bedoel ik dus niet: helpt het omarmen van dat thema om een zo groot mogelijke groep kiezers aan te spreken, maar: past bestaanszekerheid daadwerkelijk bij het ideaal dat links zou moeten willen verwezenlijken?

Bij het beantwoorden van deze vragen zal ik vertrekken vanuit één waarde waarvan ik denk dat we veilig kunnen stellen dat die centraal zou moeten staan binnen de sociaal-democratische beweging en de linkse politiek in bredere zin: het gelijkheidsideaal.

Distributieve versus relationele gelijkheid

Voordat ik het ga hebben over het concept van gelijkheid, eerst een paar woorden over het idee van bestaanszekerheid. Bestaanszekerheid is

een begrip dat in verschillende periodes binnen de geschiedenis van de sociaal-democratische beweging op verschillende manieren is ingevuld.⁵ Ook lijken verschillende politieke partijen vandaag de dag verschillende definities van bestaanszekerheid te hanteren.⁶ Voor de helderheid is het daarom goed om expliciet te omschrijven wat er in dit stuk met die term wordt bedoeld.

Volgens mijn definitie geniet iemand bestaanszekerheid wanneer hij nu én in de toekomst kan rekenen op toegang tot in ieder geval het minimum aan middelen dat hij nodig heeft voor een menswaardig bestaan. Geformuleerd als een politieke belofte komt bestaanszekerheid neer op de garantie dat geen enkele burger van ons land ooit onder een dergelijk minimum zal zakken.

De grote vraag is nu: hoe verhoudt de politieke belofte van bestaanszekerheid zich tot het grote ideaal van gelijkheid? Om daarachter te komen moeten we niet alleen omschrijven wat bestaanszekerheid inhoudt (zoals ik net heb gedaan), maar moeten we onszelf ook afvragen wat gelijkheid eigenlijk is. Ook dit begrip hebben verschillende politieke bewegingen gedurende de geschiedenis natuurlijk op uiteenlopende manieren ingevuld. Hier zal ik me echter niet laten inspireren door de geschriften van politieke actoren, maar door politiek-filosofische literatuur, en dan specifiek door het debat over gelijkheid binnen de analytische politieke filosofie vanaf het einde van de vorige eeuw tot nu.

Binnen die literatuur vallen er grofweg twee denkrichtingen te onderscheiden. Aan de ene kant is er een stroming waarbinnen gelijkheid primair wordt gezien als een distributief ideaal; als een kwestie van verdeling. Aan de andere kant is er een school die gelijkheid eerder begrijpt als een relationeel concept; als iets

wat gaat over de wijze waarop mensen zich tot elkaar verhouden.

Laat ik beginnen met de school die gelijkheid opvat als een distributief ideaal; als een verdelingskwestie. Filosofen binnen deze school zien zichzelf voor een belangrijke vraag gesteld: als gelijkheid een kwestie is van verdeling... verdeling van wat dan precies?⁷ Wat is het dat mensen in dezelfde hoeveelheid zouden moeten hebben, willen we kunnen spreken van 'gelijkheid'?

De realisatie van universele bestaanszekerheid is wezenlijk voor de verwerkelijking van linkse idealen

Kijken we naar de antwoorden die filosofen op deze vraag hebben geformuleerd, dan kunnen we opnieuw ruwweg twee groepen onderscheiden. Enerzijds zijn er denkers die zeggen: welvaart. Iedereen moet het even goed hebben. Anderzijds zijn er denkers die zeggen: het gaat niet om gelijkheid in welvaart, maar om gelijkheid van kansen. Iedereen zou een even grote kans moeten hebben om een goed leven te leiden.

Begrijpen we het gelijkheidsideaal als het ideaal van een volledig gelijke verdeling van welvaart, de eerste optie, dan moeten we concluderen dat het idee van bestaanszekerheid te laag gegrepen is. In plaats van te zorgen dat mensen aan de onderkant niet het risico lopen door het ijs te zakken, zouden we er volgens deze opvatting naar moeten streven dat er überhaupt geen onderkant bestaat – net zomin als een bovenkant, eigenlijk.

Vanuit deze visie zou ons doel uiteindelijk moeten zijn om iedereen op hetzelfde welvaartsniveau te krijgen; het verzekeren van een be-

paald bestaansminimum waar niemand onder zou mogen zakken, zou bij lange na niet ambitieus genoeg zijn.

Zien we gelijkheid daarentegen als een kwestie van gelijke kansen, de tweede optie, dan rijst er een ander beeld. Vanuit dit perspectief kan een ongelijke welvaartsverdeling wel degelijk te rechtvaardigen zijn, zolang de welvaartsverschillen maar het resultaat zijn van verschillen in de inspanning die mensen hebben geleverd en niet in de kansen die ze hebben gekregen.

Universele bestaanszekerheid zou vanuit deze visie als een nobel streven kunnen gelden, als ware het een verzekering tegen pech; een soort garantie om een bepaald bestaansniveau te realiseren voor iedereen die wel zijn best deed maar het niet op eigen kracht lukte.

Zouden we het ideaal van gelijke kansen echter doortrekken tot in het extreme, dan zouden we ook tot de conclusie kunnen komen dat het eigenlijk nog te genereus is om iedereen bestaanszekerheid te garanderen. Dan zouden we kunnen denken: vooruit, degenen die er vanwege het noodlot niet in slagen om een zekere welvaart te bereiken – degenen die door domme pech een ernstige handicap oplopen, of buiten hun schuld om hun werk verliezen – die moeten inderdaad voor hun tegenspoed gecompenseerd worden. Maar de rest? De mensen die wel de kansen krijgen maar ze simpelweg niet grijpen; de mensen die gewoon niet goed genoeg hun best doen; de mensen die 'domme keuzes' maken? Waarom zouden we erover in moeten zitten wanneer die onder de grens zakken van een minimaal bestaansniveau? Waarom zou de samenleving daarvoor moeten opdraaien?

Begrijpen we gelijkheid alleen maar als een kwestie van gelijke kansen, dan vinden we in dat ideaal zelf in feite geen reden om te zeggen: een zeker bestaansminimum zou gegarandeerd moeten zijn voor alle leden van onze samenle-

ving, ook voor degenen wiens ellende uiteindelijk is terug te voeren op zelfgemaakte keuzes. Puur vanuit het kansengelijkheidsperspectief zou je kunnen concluderen dat die laatste groep eigenlijk geen recht heeft op steun; dat universele bestaanszekerheid eigenlijk al een te grote belofte is.

En zo kan het mooie principe van gelijke kansen ons ten slotte toch doen uitkomen bij een tamelijk hardvochtige realiteit. Een realiteit, bovendien, die behoorlijk ver lijkt af te staan van elk geloofwaardig egalitair ideaal. Precies deze constatering heeft veel politiek filosofen geïnspireerd om in plaats van een distributief gelijkheidsconcept, een relationele opvatting van gelijkheid te omarmen.

Bestaanszekerheid als voorwaarde voor relationele gelijkheid

De politiek-filosofische school die gelijkheid begrijpt als een relationeel ideaal wordt in het Engels ook wel aangeduid als de school van het ‘relational egalitarianism’. De eerste denker die zichzelf expliciet presenteerde als een ‘relational egalitarian’ en zich uitdrukkelijk afzette tegen distributieve opvattingen van gelijkheid, was de Amerikaanse filosoof Elizabeth Anderson.⁸

Gelijkheid, zo betoogde zij, gaat in de kern niet over de verdeling van goederen, maar over de relaties waarin mensen tot elkaar staan.⁹ Uit naam van de gelijkheid in relationele zin zouden we volgens Anderson voor twee doelen moeten strijden. Een negatief doel: het beëindigen van onderdrukking. En een positief doel: het creëren van een democratische gemeenschap waarin mensen zich als gelijken tot elkaar verhouden.¹⁰

Ik zou willen betogen dat het ideaal van relationele gelijkheid, in tegenstelling tot het ideaal van distributieve gelijkheid, een solide normatieve basis geeft voor een politiek streven

naar bestaanszekerheid voor alle leden van de samenleving. Specifiek denk ik dat er twee redenen zijn waarom zorg voor bestaanszekerheid geboden is vanuit het perspectief van relationele gelijkheid.

Een echt egalitaire samenleving trekt een lijn waar geen enkele burger ooit onder zou mogen geraken

De eerste reden heeft te maken met het negatieve doel waar ‘relational egalitarians’ volgens Anderson naar zouden moeten streven: het opheffen van onderdrukking. Hoe kunnen er relaties van onderdrukking ontstaan tussen mensen – relaties waarbinnen de ene persoon de ander domineert, uitbuit, marginaliseert, vernedert, of geweld aandoet?¹¹ Er zijn verschillende manieren waarop iemand terecht kan komen in een onderdrukte positie, maar één zo’n manier doet zich voor wanneer iemand zelf zo weinig middelen tot zijn beschikking heeft, of in de toekomst zo weinig middelen tot zijn beschikking dreigt te hebben, dat diegene in feite geen ‘nee’ meer kan zeggen tegen anderen.

Niet tegen werkgevers wanneer die diegene willen laten werken tegen arbeidsvoorwaarden die eigenlijk onacceptabel zijn. Niet tegen andere mensen die op welke manier dan ook misbruik van hem proberen te maken of over zijn grenzen heen dreigen te gaan.

Om te voorkomen dat iemand ooit in zo’n precare situatie terecht komt dat ‘nee’ zeggen tegen anderen de facto niet meer mogelijk is, is het belangrijk dat de bestaanszekerheid van alle leden van de samenleving is gegarandeerd. Ook die van mensen die onverstandige keuzes maken dus. Als iemand op een zeker moment

een foute beslissing neemt, rechtvaardigt dat nog niet zijn onderdrukking. Een echt egalitaire samenleving trekt kortom een lijn waar geen enkele burger ooit onder zou mogen geraken.

De tweede reden waarom het relationele gelijkheidsideaal een stevig normatief fundament biedt voor een politiek streven naar bestaanszekerheid, heeft van doen met het positieve doel dat Anderson formuleert voor 'relational egalitarians': het scheppen van een democratische gemeenschap waarin individuen zich als gelijken tot elkaar verhouden. Willen mensen zich als gelijken tot elkaar verhouden, dan is het niet per se nodig dat ze allemaal precies evenveel inkomen verdienen of precies evenveel vermogen bezitten.

Wel is het nodig dat de verschillen niet zo groot zijn dat het middenverschil verandert in een substantieel statusverschil: dat de ene persoon zo veel rijker is dan de ander dat de eerste ook op een heel stuk meer respect kan rekenen in de samenleving, of op significant grotere politieke macht — omdat deze zijn geld kan inzetten voor politieke campagnes, bijvoorbeeld. Wat ook nodig is, is dat elk lid van de samenleving verzekerd is van de toegang tot alle middelen die hij nodig heeft om te kunnen functioneren als een gelijke burger in een democratische staat: dat hij gelijkwaardig kan deelnemen aan het zelfbestuur van de gemeenschap waar hij onderdeel van uitmaakt.

Hoe raakt dit punt aan bestaanszekerheid? Welnu, zo redeneert Anderson, om te kunnen functioneren als gelijk burger in een democratische staat, moet iemand bovendien kunnen functioneren als lid van de 'civil society' én moet iemand kunnen functioneren als menselijk wezen.¹² En dat functioneren als mens — het simpelweg *leven* — dat vereist natuurlijk een fatsoenlijk basisniveau aan bestaansmiddelen.

Willen we het ideaal realiseren van een gemeenschap waarin alle mensen zich als gelijken

tot elkaar verhouden, en dus ook op gelijkwaardige wijze kunnen participeren in het collectieve zelfbestuur, dan moet zo'n basisniveau dus voor iedereen gegarandeerd zijn; dan moet er bestaanszekerheid zijn voor elke burger.

Ambities voor de sociaal-democratie: bestaanszekerheid en meer

Wat moeten we nu concluderen over het idee van bestaanszekerheid, wanneer we dat bezien in het licht van het gelijkheidsideaal? Dat ligt er dus maar net aan welke opvatting van gelijkheid we als startpunt nemen. Vertrekken we vanuit een ideaal van gelijke welvaart, dan is bestaanszekerheid een veel te bescheiden inzet: in plaats van ernaar te streven dat niemand onder een bepaald minimum zakt, zouden we ervoor moeten strijden dat iedereen het uiteindelijk precies even goed heeft.

Beginnen we vanuit het idee van gelijke kansen, dan kan het idee van gegarandeerde bestaanszekerheid mogelijk wél worden gerechtvaardigd, namelijk: wanneer we zo'n garantie opvatten als een vangnet voor degenen die er buiten hun eigen schuld om niet in slagen op eigen kracht een bepaald bestaansniveau te bereiken. Als we het gelijke-kansenideaal echter maar ver genoeg doortrekken, dan kunnen we ook uitkomen bij de hardvochtige conclusie dat zo'n vangnet eigenlijk niet toekomt aan degenen wiens noden zijn terug te herleiden tot 'domme keuzes' — en dat bestaanszekerheid voor iedereen dus eigenlijk juist een te hoge inzet is.

Nemen we, tot slot, het idee van relationele gelijkheid als uitgangspunt, dan kunnen we wel degelijk de noodzaak inzien van gegarandeerde bestaanszekerheid voor alle leden van de samenleving. Die garantie is niet alleen nodig om relaties van onderdrukking op te heffen en te voorkomen, maar ook een basisvoorwaarde

voor het bestaan van een gemeenschap waarin mensen zich als gelijken tot elkaar verhouden en in staat zijn om deel te nemen aan het democratisch zelfbestuur.

Ik denk dat het relationele gelijkheidsideaal uiteindelijk het beste past bij het sociaal-democratische gedachtegoed. Dat ideaal komt het dichtst in de buurt bij het idee van ‘gelijkwaardigheid’, dat traditioneel gezien een prominente plek inneemt binnen het sociaal-democratische denken. Bovendien verbindt het relationele gelijkheidsideaal de materiële conditie van burgers met de manier waarop ze zich onderling tot elkaar verhouden, en met de manier waarop hun gemeenschap wordt bestuurd. Het verbindt socialisme, zou je kunnen zeggen, met democratie.

Lessen

Als je concludeert dat bestaanszekerheid een belangrijke voorwaarde is voor de verwezenlijking van het relationele gelijkheidsideaal, én dat sociaal-democraten precies dit ideaal zouden moeten nastreven, dan doen sociaal-democraten er inderdaad goed aan om bestaanszekerheid tot een belangrijk onderdeel van hun politieke agenda te maken. De sociaal-democratie zou dan moeten staan voor een belofte van bestaanszekerheid voor alle leden van de samenleving. Zeker wanneer die bestaanszekerheid voor een grote groep burgers onder druk staat, zoals momenteel in Nederland het geval is,¹³ zouden sociaal-democraten er vol op moeten inzetten om de zekerheid van het bestaan opnieuw voor iedereen te garanderen.

Tegelijkertijd moeten we niet vergeten dat echte gelijkheid, ook (of juist?) wanneer we die in relationele zin begrijpen, meer vergt dan bestaanszekerheid alleen. Willen we daadwerkelijk een democratische gemeenschap creëren waarin mensen zich als gelijken tot elkaar ver-

houden, dan moeten we ons er niet alleen voor inspannen dat alle leden van de samenleving verzekerd zijn van het minimum dat nodig is om te functioneren als mens. Dan moeten we er ook voor zorgen dat iedereen kan rekenen op alle middelen en rechten die vereist zijn om te functioneren als volwaardig lid van de civil society, en als volwaardig deelnemer aan de democratie.

Willen we het ideaal realiseren van een gemeenschap waarin alle mensen zich als gelijken tot elkaar verhouden, dan voor iedereen een basisniveau gegarandeerd zijn

En we moeten ervoor zorgen dat verschillen in inkomen en vermogen niet zo groot worden dat sommigen substantieel meer respect genieten dan anderen, of disproportioneel veel politieke macht weten te verkrijgen. Willen we echt een gemeenschap van gelijken scheppen, dan is bestaanszekerheid dus pas het begin.

Bestaanszekerheid essentieel voor linkse idealen

Wat kan het linkse samenwerkingsverband van GroenLinks|PvdA nu opsteken van deze analyse? In de eerste plaats onderstreept deze dat bestaanszekerheid inderdaad een thema is dat links zou mogen claimen – niet alleen omdat dat strategisch opportuun zou zijn, maar vooral omdat de realisatie van universele bestaanszekerheid daadwerkelijk wezenlijk is voor de verwezenlijking van linkse idealen.

Dat wil niet zeggen dat er vanuit conservatieve of liberale waarden geen argumenten voor het belang van bestaanszekerheid te bedenken

zouden zijn, of dat GroenLinks|PvdA op dit punt geen bondgenoten zou kunnen vinden in andere politieke partijen. Maar met een beroep op het relationele gelijkheidsideaal zouden bij uitstek de linkse partijen een geloofwaardig verhaal over bestaanszekerheid moeten kunnen vertellen.

Tegelijkertijd – en dit is de tweede les die ik zou willen trekken – spoort dat gelijkheidsideaal ons ook aan om te streven naar méér dan alleen een gegarandeerd bestaansminimum voor iedereen. Ook nu men het er over het hele politieke spectrum over eens lijkt te zijn dat dat nodig geregeld moet worden, blijft er voor een verenigd links dus nog genoeg over om voor te strijden.



Noten

- 1 Veldhuizen, A. van. (2013). *De vrees is het zand in de machine van het leven*. In M. Hurenkamp, A. Nierop & M. Sie Dhian Ho (Eds.), *Tegenwicht: Waarom waarden ertoe doen* (pp. 23-34). Amsterdam: Van Genneep, p. 23.
- 2 Koole, R. (2023). *Groene sociaal-democratie. S&D 2023/5*, p. 6.
- 3 Ipsos, *Peiling verkiezingsthema's*, 29 september 2023.
- 4 Otjes, S. (2023). *Waarom is Links zo klein? En wat is daaraan te doen? S&D 2023/6*, pp. 7-15.
- 5 Veldhuizen, A. van. (2013).
- 6 RTL Nieuws, *Bestaanszekerheid, iedereen heeft het erover, maar wat is het precies?* 20 september 2023.
- 7 Sen, A. (1980). Equality of what? In: S. McMurrin (Ed.). *The Tanner Lectures on Human Values* (pp. 197-220). Cambridge: Cambridge University Press.
- 8 Anderson, E. (1999). What is the point of equality? *Ethics*, 109(2), 289-337, p. 313.
- 9 Anderson, E. (2020). The fundamental disagreement between luck egalitarians and relational egalitarians. *Canadian Journal of Philosophy*, 36, pp. 1-23.
- 10 Anderson, E. (1999), pp. 288-289.
- 11 Anderson, E. (1999), p. 313. Anderson ontleent deze vijf verschijningsvormen van onderdrukking op haar beurt aan Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 12 Anderson, E. (1999), p. 317.
- 13 Zie bijvoorbeeld Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan deel 2.

Hoe komen rood en groen bij elkaar

De bescheiden winst van de Groenlinks|PvdA coalitie bij de Tweede Kamerverkiezingen werd overschaduwd door de grote winst van de partij van Wilders en een duidelijke rechtse meerderheid. Voor mij kwamen die niet onverwacht.

In de aanloop naar deze verkiezingen was ik door de Wiardi Beckman Stichting en het wetenschappelijke bureau van GroenLinks uitgenodigd te reageren op het manifest *De toekomst van werk in de zware industrie*. Dit ging over een roodgroene agenda voor bestaanszekerheid en perspectief voor werknemers in de industrie. Het was geschreven door Eerste en Tweede Kamerleden en leden van het Europees Parlement

ROEL BERGHUIS

Voormalig vakbondsbestuurder bij NS en Tata Steel Nederland en geeft nu gevraagd en ongevraagd advies over groen/rode verduurzaming

van PvdA en GroenLinks. Het manifest, zo merkte ik toen op, biedt de productiewerkers in de zware industrie niet veel meer dan omschouwingsplannen en sociale plannen. En dat is precies de reden waarom werkers in de industrie zich van linkse partijen afkeren.

Van linkse partijen in de Tweede Kamer mag verwacht worden dat ze met voorstellen komen om bij cruciale bedrijfstakken de overheidsinvloed door middel van steun, subsidie en staatsdeelname te versterken. Staatsdeelname kan de industrie in Nederland beschermen en we kunnen er invloed mee uitoefenen op strategische keuzes voor de toekomst. Nederlandse pensioenfondsen willen graag groen beleggen. Ook zij hebben overheidsgaranties nodig om de investeringen te kunnen doen. Laten we het voorbeeld van Zweden volgen, waar pensioen-

fondsen de financiering van een staalfabriek die draait op groene waterstof mede mogelijk maken.

Als we het goed aanpakken kunnen in de industrie heel veel hoogwaardige banen en processen omgezet worden naar groene banen. Voor Groenlinks|PvdA is er dus veel werk aan de winkel. Juist met het oog op de naderende fusie is het belangrijk de straat op te gaan, bedrijven te bezoeken en om in gesprek te gaan met de achthonderdduizend industriewerkers over industriebeleid, innovaties en vergroening. De focus moet verlegd worden: veel minder parlementair gericht, veel meer in dialoog met al diegenen die het werk doen.

Bij Tata Steel in IJmuiden hebben staalwerkers drie jaar geleden gedurende 24 dagen succesvol gestaakt voor een groene toekomst en meer zekerheid. FNV Tata Steel heeft na dien de handen ineen geslagen met Stichting Zeester, bestaande uit wetenschappers, waterstofexperts, ex hoogoven-directeuren en oud vakbondsbestuurders. Het resultaat was een eigenzinnig en gedegen plan Groen Staal, dat werd gesteund door de voltallige milieubeweging én dat werd overgenomen door de directie.

Vervolgens gebeurde er weinig tot niets. Dat is de reden dat de milieubeweging nu vrijwel is afgehaakt. Maar het plan zal uitgevoerd worden. De grootste CO₂-veroorzaker die Tata Steel is, kan de grootste vergroener van Nederland worden. Samen met steun van de overheid kan er gewerkt worden aan het creëren van een industrieel verduurzaamd complex bij het staalbedrijf met nieuwe toekomstgerichte maakindustrie, waaronder de bouw en onderhoud van een nieuwe generatie windmolens die zo via de Staalhaven de zee op kunnen.

Bij Tata kan het en ook elders in de industrie kan het. Daarvoor zijn toekomstgerichte vakbonden nodig, én samenwerkingsverbanden tussen milieubeweging, wetenschap, vakbeweging en progressieve partijen. Partijen die geloof houden in een roodgroene industriële agenda, en daarvoor willen strijden, samen met al diegenen die nu in de industrie werken. Omscholingsplannen en sociale plannen alleen zijn niet genoeg.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

INHOUD

- 3 *Redactioneel* Hardop nadenken
 - 4 *Vrijmipo* **Oksana Stomina** Wachten
 - 6 *Column* **Wimar Bolhuis** Paradigmawisseling
-

S&D THEMA

IN GOEDE BANEN LEIDEN: ARBEIDSMIGRATIE

- 8 **Interview met Mariëtte Patijn** ‘Roepen dat alle distributiecentra weg moeten, is te makkelijk’
 - 14 **Paul de Beer** Selectieve arbeidsmigratie oplossing voor vergrijzing?
 - 26 **Liza Berntsen** ‘We worden gewoon niet hetzelfde behandeld’
 - 40 **Agnes Jongerius** We hebben geen tekort aan arbeidskrachten, maar een overschot aan slecht werk
 - 46 **Martijn Balster & Meike Bokhorst** Arbeidsmigratie zet Haagse woningmarkt onder druk
-

S&D THEMA

BESTAANSZEKERHEID

- 54 **Adriaan van Veldhuizen** ‘De vrees is het zand in de machine van het leven’
 - 64 **Femke Roosma** Een verzorgingsstaat die iedereen bedient
 - 76 **Tim 'S Jongers** We moeten het wat meer over bestaansonzekerheid hebben
 - 82 **Josette Daemen** Bestaanszekerheid en gelijkheid
-

- 89 *Column* **Roel Berghuis** Hoe komen rood en groen bij elkaar



S&D

JAARGANG 81 NUMMER 1 2024



vangennep