

Opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering

- eindrapport -

drs. E.J.P. Desain
drs. M.J. van Gent
dr. R.C. van Geuns

Amsterdam, mei 2006
Ref.nr. 1409

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Beschrijving theoretische literatuur	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Solidariteit	5
2.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid.....	7
2.4 Moral hazard	7
2.5 Afruil.....	8
2.6 Risicohouding en privaat stelsel	9
2.7 Samenvattend.....	9
3 Nederlanders over de sociale zekerheid	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Solidariteit	11
3.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid.....	12
3.4 Moral hazard	12
3.5 Afruil.....	13
3.6 Risicohouding en privaat stelsel	14
3.7 Representativiteit van gebruikte onderzoeken.....	14
3.8 Samenvattend.....	15
4 Beschrijving focusgroepen	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Focusgroepen: werkwijze en bevindingen.....	17
4.3 Opvattingen over solidariteit	17
4.4 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid.....	18
4.5 Moral hazard	24
4.6 Afruil.....	26
4.7 Risicohouding, perceptie en herverzekeran	27
4.8 Samenvattend.....	28
5 Vergelijking	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Solidariteit	31
5.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid.....	31
5.4 Moral hazard	32
5.5 Afruil.....	32
5.6 Risicohouding en privaat stelsel	32
5.7 Samenvattend.....	33

6 Slotbeschouwing.....	35
6.1 Algemene conclusies.....	35
6.2 Behandeling dilemma's.....	38
Literatuur	41
Bijlagen	43
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording focusgroepen	45
Bijlage 2 Gespreksleidraad	47
Bijlage 3 Enquête	51

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is bezig met de toekomst van het stelsel van werk en inkomen. In het kader daarvan is informatie gewenst over de opvattingen van Nederlanders op het gebied van sociale zekerheid. Regioplan Beleidsonderzoek heeft daarvoor, in samenwerking met TNS NIPO Consult, een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering.

Aanpak

Er is bij aanvang van het onderzoek een korte literatuurstudie uitgevoerd. De literatuurstudie had tot doel de bestaande kennis rondom de publieke opinie over sociale zekerheid te inventariseren. De studie diende ook ter voorbereiding van de volgende fase in het onderzoek: de focusgroepen. De serie focusgroepen met burgers vormde de kern van het onderzoek. In totaal zijn er acht focusgroepen gehouden. Tijdens deze focusgroepen is er met groepen burgers met diverse achtergronden gepraat over maatschappelijke dilemma's rondom de sociale zekerheid. Tot slot zijn de kwalitatieve uitkomsten van de focusgroepen geanalyseerd en is nagegaan in hoeverre deze uitkomsten vergelijkbaar zijn met bevindingen van recente onderzoeken op dit vlak.

Bevindingen

De uitkomsten van de focusgroepen blijken eerdere onderzoeken over dit thema vooral te bevestigen en aan te vullen, en niet te ontkrachten. We zullen hieronder kort de belangrijkste bevindingen van de focusgroepen weergeven.

Solidariteit en eigen verantwoordelijkheid versus rol overheid

Iedere deelnemer kiest voor het behoud van een solidair stelsel in Nederland. Deelnemers zien zichzelf bovenal als eerst verantwoordelijke om in een eigen bestaan te voorzien. De samenleving moet echter via de overheid aan eenieder, die daartoe zelf niet in staat is, het bestaansminimum garanderen. Daarnaast verlangt de burger dat de overheid zorg draagt voor (voldoende) werkgelegenheid. Voor de groep mensen die het onder deze voorwaarden niet zelf redt, strekt de inmenging van de overheid verder. Begeleiding, omscholing en hulpverleningstrajecten zijn zaken waarin de overheid vervolgens moet voorzien. Daarnaast hecht men groot belang aan een eerlijke verdeling van de middelen: misbruik dient door de overheid streng gecontroleerd en bestraft te worden.

Een belangrijk punt dat uit de focusgroepen naar voren kwam was het wantrouwen dat de burger heeft ten opzichte van de overheid. Mensen

hebben behoefte aan duidelijkheid en aan continuïteit van het socialezekerheidsstelsel, en ervaren de overheid als onbetrouwbare partner.

Daarmee samenhangend is er een discrepantie waar te nemen tussen datgene wat de burgers willen en datgene wat ze verwachten. Alhoewel iedereen een handhaving wil van het huidige stelsel, verwacht men dat het stelsel uitgekleeft gaat worden.

Moral hazard

Het socialezekerheidsstelsel kan mensen op een bepaalde manier lui maken, vinden de meeste deelnemers. Er zullen altijd wel mensen zijn die minder goed hun best doen om aan werk te komen. Dit wordt als een mentaliteitsverschil beschreven.

Als men gebruikmaakt van het recht op een uitkering, prevaleren plichten boven rechten. Als mensen een gebrekkige inzet vertonen, weer aan het werk te gaan, mag de overheid uitkeringsgerechtigden hard aanpakken. Zo mogen uitkeringsgerechtigden verplicht worden een baan te zoeken, een re-integratietraject te volgen, omscholing te ondergaan of werk te aanvaarden. Als men weigert, zou een korting moeten volgen op de uitkering. Ook het recht op privacy is van ondergeschikt belang op het moment dat men een uitkering ontvangt: streng controleren is geoorloofd om misbruik te voorkomen. Sommigen noemen als oplossing voor het optreden van *moral hazard* het vergroten van het verschil tussen uitkering en werk. Dat kan alleen door werken meer lonend te maken: uitkeringen verlagen is niet wenselijk.

Werken is overigens niet alleen noodzakelijk om een inkomen te genereren, zo vinden deelnemers. Het sociale aspect van werken is ook erg belangrijk en betaalde arbeid geeft een stimulans aan de eigenwaarde. Daarom treedt moral hazard lang niet altijd op en zijn er andere dan alleen financiële prikkels in het spel.

Afruil

Mensen hebben goed voor ogen wat zij verlangen van de samenleving. Het nadenken over wat zij voor de realisatie van deze wensen over hebben (het afruilprincipe) is slechter ontwikkeld. Na sturing van de gespreksleider over hoe de (stijgende) kosten van het stelsel betaald dienen te worden, ziet men een verschuiving van uitgaven als mogelijke oplossing (bijvoorbeeld minder uitgaven voor defensie, minder bureaucratie, en gouden handdrukken afschaffen). Een verhoging van de belasting wordt niet of nauwelijks door mensen zelf geopperd en wordt door weinigen acceptabel geacht.

Risicohouding, perceptie en herverzekeren

Bijna alle gespreksdeelnemers geven aan zich te zullen herverzekeren, maar alleen als de premies betaalbaar zijn. Wel roept het voorstel voor een privaat stelsel veel vragen op. Wat hierbij een grote rol speelt, is het feit dat mensen wantrouwend staan tegenover de overheid. Als burgers meer zelf moeten regelen, moet de overheid zich wel als een betrouwbare partner opstellen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Ministerie van SZW is bezig met de toekomst van het stelsel van werk en inkomen. In het kader daarvan is informatie gewenst over de opvattingen van Nederlanders op het gebied van sociale zekerheid. Er is hierover al het een en ander bekend uit bestaande literatuur. In deze literatuur zijn echter niet altijd alle overwegingen en afwegingen van Nederlanders betrokken bij het in kaart brengen van hun opvattingen. De indruk bestaat dat in sommige onderzoeken wel gevraagd wordt naar de initiële preferenties van burgers, maar dat in deze onderzoeken niet zelden de context en de gevolgen van de geuite voorkeuren buiten beschouwing worden gelaten. Zo kan het zijn dat Nederlanders wel kiezen voor solidariteit en een daarmee samenhangende ‘verplichte’ vorm van verzekering in plaats van voor keuzevrijheid voor ieder individu, maar dat niet gevraagd wordt of men ook op langere termijn bereid is de daarmee samenhangende gevolgen te dragen. Deze gevolgen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn een lagere participatiegraad en/of een hogere belasting- en premiedruk.

Het Ministerie van SZW wil nu juist de samenhang tussen opvattingen over enerzijds *single issues* op het terrein van de sociale zekerheid en anderzijds dilemma’s en afwegingen in kaart brengen. Daarom heeft men het idee opgevat vragen daaromtrent voor te leggen aan enkele groepen burgers en in deze ‘focusgroepen’ diepgaander over dilemma’s en thema’s door te praten. Daarnaast wil het Ministerie van SZW de uitkomsten van dergelijke gesprekken graag vergelijken met de uitkomsten van eerdere onderzoeken, om te kunnen bezien of er inderdaad in het verleden vooral sprake is geweest van metingen ten aanzien van op zichzelf staande thema’s en vragen. RegioPlan Beleidsonderzoek is, in samenwerking met TNS NIPO Consult, gevraagd een kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is na te gaan welke voorkeuren Nederlanders hebben op het terrein van de sociale zekerheid. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen vastgesteld:

- 1) Welke voorkeuren heeft de Nederlandse bevolking ten aanzien van de sociale zekerheid?
- 2) Welke opvattingen hebben Nederlanders ten aanzien van inkomens-solidariteit en wat is hun risicohouding en risicoperceptie?
- 3) Wat zeggen deze uitkomsten van de kwalitatieve inventarisatie als deze gespiegeld worden aan uitkomsten uit eerder onderzoek op dit terrein?

Deze drie onderzoeksvragen zijn in de startnotitie van de opdrachtgever nader geoperationaliseerd in zes dilemma's of subvragen:

- Het bijstandsniveau wordt in 2010 met circa tien procent verhoogd. Het gevolg is dat meer mensen er gebruik van maken en dat de belastingen omhoog gaan. Is dat eerlijk?
- Als de WW-uitkering omlaag zou gaan en men premie terugkrijgt, zou men dat dan gebruiken om de (werkloosheids)verzekering weer aan te vullen?
- Als iemand er economisch slecht voor staat (arm, werkloos, of arbeidsongeschikt), komt dat dan door pech of door een gebrek aan eigen inzet? In welke mate zijn deze risico's beïnvloedbaar?
- Hoe kan moral-hazardgedrag voorkomen worden? Door zeer streng te controleren, zelfs als dat ten koste gaat van privacy? Of juist door mensen zelf mee te laten delen in de kosten – bijvoorbeeld van hun werkloosheid?
- Kunnen uitkeringsgerechtigden verplicht worden elke baan of scholing te accepteren?
- Zijn verschillen tussen werk en uitkering nu te groot of juist te klein? Lukt een kleiner verschil moral-hazardgedrag uit? Hoeveel meer moet een werkende ontvangen ten opzichte van iemand met een uitkering? Moeten daarvoor belastingen worden aangepast of uitkeringsniveaus?

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is de volgende onderzoeksaanpak gehanteerd:

1. Analyse bestaande literatuur

Er is een korte literatuurstudie uitgevoerd die uiteenvalt in een theoretisch en een empirisch deel.

In het theoretische deel is nagegaan welke afwegingen er in de literatuur in de discussies gemaakt worden over (de toekomst van) de sociale zekerheid. Welke stromingen zijn er en welke keuzes worden daarin onderscheiden? In het empirische gedeelte hebben wij de onderzoeksliteratuur van de laatste paar jaar doorgenomen op de vraag hoe Nederlanders aankijken tegen de sociale zekerheid. Het doel van deze analyse is vooral na te gaan welke ideeën Nederlanders volgens deze onderzoeken hebben over keuzes op het terrein van de sociale zekerheid. Het gaat er dan om in hoeverre die ideeën geïsoleerd geïnterpreteerd zijn, dan wel als onderdeel van een bredere kijk van de betrokkenen op de samenleving. Tevens hebben we daarbij gekeken of steeds is nagegaan of de respondenten in de desbetreffende onderzoeken 'eendimensionaal' gevraagd is naar hun mening over een maatregel of een onderwerp, of dat tevens gevraagd is het oordeel te wegen tegen andere preferenties. Zo ontstaat een beeld van de context waarin de verschillende onderzochte groepen tot hun ideeën komen.

De resultaten van de literatuurstudie worden gebruikt om met name de derde onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarnaast hebben ze als achtergrond-

materiaal gediend om het gespreksprotocol voor de focusgroepen (zie hieronder) te ontwikkelen.

2. Focusgroepen

Een serie focusgroepen met burgers vormt de kern van het onderzoek. In totaal zijn er acht focusgroepen gehouden. Tijdens deze focusgroepen zijn we in gesprek gegaan met groepen burgers met diverse achtergronden over maatschappelijke dilemma's rond socialezekerheidsthema's. De inhoud van de gesprekken is middels een gespreksleidraad vormgegeven en vertaald in begrijpelijke taal en voorbeelden. Het protocol had tot doel de gesprekken een min of meer uniform verloop te laten hebben.

Een verantwoording van de opzet en uitvoering van deze focusgroepen is opgenomen in bijlage 1. De gespreksleidraad is in zijn geheel weergegeven in bijlage 2.

Met behulp van de uitkomsten van de focusgroepen zullen de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord worden.

3. Analyse

Nadat de gesprekken hebben plaatsgevonden zijn de uitkomsten geanalyseerd. Het scala aan meningen dat als output van de focusgroepen naar voren is gekomen, vormt samen met de vergelijking hiervan met de resultaten van de literatuuranalyse de input voor deze rapportage. Het doel is immers niet alleen te kijken naar de uitkomsten van de gesprekken maar ook om vast te stellen in hoeverre deze uitkomsten vergelijkbaar zijn met bevindingen uit recente onderzoeken op dit vlak.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de resultaten van respectievelijk de theoretische en de empirische literatuurstudie gerapporteerd. Hoofdstuk 4 is geheel gewijd aan de uitkomsten van de focusgroepen. In hoofdstuk 5 worden vervolgens deze uitkomsten gespiegeld aan de resultaten van de literatuurstudie. Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgerond met een slotbeschouwing.

2 BESCHRIJVING THEORETISCHE LITERATUUR

2.1 Inleiding

Alvorens van start te gaan met de focusgroepen, zijn we nagegaan van welke afwegingen en discussies er in de (theoretische) literatuur sprake is ten aanzien van de thema's die in de focusgroepen centraal zullen staan. Deze thema's zijn: solidariteit, eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid, moral hazard, afruil, en risicohouding en privaat stelsel. We hebben voor deze analyse gebruikgemaakt van studies van onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), TNO en een aantal wetenschappers en politieke partijen.

De bestaande literatuur over bovengenoemde thema's is omvangrijk. Het voert te ver om in dit rapport een gedetailleerde beschrijving hiervan te geven. In dit hoofdstuk doen we verslag van enkele in onze ogen belangrijke noties en theorieën over bovengenoemde thema's.

2.2 Solidariteit

In een groot deel van de literatuur wordt het denken over de toekomst van de sociale zekerheid sterk beïnvloed door te verwachten ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en de (internationale) economie. Als gevolg van de toenemende vergrijzing in ons land en de technologische ontwikkeling wordt in de literatuur een afnemende solidariteit geschetst c.q. verondersteld.

Vergrijzing

De vergrijzing wordt bestempeld als de meest zekere langetermijnontwikkeling in een groot deel van de wereld (TNO, 2005 en SCP, 2004). De komende decennia gaat de bevolking van de EU sterk vergrijzen. In 2000 was in de EU vijftien procent van de bevolking 65 jaar of ouder. De verwachting is dat dit percentage in 2020 is gestegen tot ongeveer 23 procent. Men verwacht dat in 2050 30 procent van de bevolking 65 jaar of ouder is. Tegelijkertijd krimpt het aandeel van de bevolking in de leeftijden waarop men doorgaans actief is op de arbeidsmarkt. Het aandeel 20- tot en met 64-jarigen (de potentiële beroepsbevolking) op de totale bevolking bedroeg in 2000 62 procent. Voor 2020 is dit aandeel geraamd op 58 procent en in 2050 komt dit percentage waarschijnlijk uit op 54 procent (TNO, 2005). Volgens Jacobs (2003) heeft Nederland voor deze vergrijzing gedeeltelijk een voorziening getroffen, aangezien de pensioenfondsen relatief goed gevuld zijn. De schrijver onderscheidt echter twee redenen waarom de vergrijzing de Nederlandse collectieve sector toch zal raken. De eerste is dat de pensioenfondsen niet

alle ouderdomsuitkeringen dekken. De tweede reden is dat de zorguitgaven fors zullen stijgen omdat de zorgbehoefte van ouderen groter is dan die van jongeren. De kostentoename in de zorgsector (als ook in andere dienstverlenende sectoren) is onvermijdelijk, omdat de arbeidsproductiviteit in deze sectoren langzamer stijgt dan in de rest van de economie, terwijl de lonen gelijke tred houden. Door de vergrijzing komt de Europese samenleving met een drievoudige belasting te zitten: de toenemende groep gepensioneerden levert nauwelijks meer een bijdrage in de vorm van arbeid, maar doet wel een beroep op de collectieve middelen in de vorm van AOW (in Nederland) en pensioenen (elders in Europa). Daarnaast vormt deze groep zoals gesteld een zware belasting voor de zorgsector. Deze drievoudige belasting zal naar verwachting de solidariteit tussen de generaties op de proef stellen.

Technologische ontwikkeling

Technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe producten en diensten. Daarnaast beïnvloeden ze ook de organisatiemogelijkheden van bestaande productieprocessen. Zo kunnen steeds meer activiteiten uit verschillende sectoren geïntegreerd worden, waardoor sectorgrenzen vervagen. Tegelijkertijd worden levenscycli van producten en productieprocessen korter. Het gevolg hiervan is dat de kennis en vaardigheden van werknemers snel verouderen. Vooral laagopgeleiden lopen het risico op kwalificatieveroudering door technologische ontwikkeling. Door kwalificatieveroudering kunnen laagopgeleiden overbodig worden of terecht komen in functies waarvoor zij niet zijn opgeleid (Notitie NAWI, 2004). Een toenemend beroep op de collectieve middelen door laagopgeleiden kan de solidariteit tussen de laag- en hoogopgeleiden doen afnemen.

Heterogeniteit van de samenleving

Onze samenleving wordt steeds heterogener van samenstelling: mensen richten op veel meer verschillende manieren hun leven in dan zestig jaar geleden. Daarnaast is er in Nederland sprake van een steeds multiculturelere samenleving. Een groter beroep op de sociale voorzieningen van specifieke groepen (alleenstaande moeders, laagopgeleide allochtonen) kan de solidariteit in de samenleving volgens een aantal auteurs doen afnemen. In de volgende twee paragrafen gaan we nader in op de heterogeniteit van de samenleving.

Vertrouwen

In aanvulling op deze drie trends zijn er andere, voor de discussies en meningsvorming over de sociale zekerheid relevante ontwikkelingen. Zo is er in partijpolitieke stukken aandacht voor het vertrouwen dat de burger heeft in de overheid (CDA, 2005 en PvdA, 2005). De samenleving waarin we leven is grootschalig en ingewikkeld. Politieke oplossingen maken een versnipperde indruk hetgeen voor de burger ontmoedigend kan werken en waardoor hij zich van de politiek kan afwenden (CDA, 2005). Als de burger geen vertrouwen heeft in de continuïteit van de verzorgingsstaat, kan deze volgens de PvdA niet bestaan. Het gevolg van het verlies van dit vertrouwen bij burgers is dat zij

niet langer voor het collectief zullen kiezen maar voor zichzelf (PvdA, 2005). Een tanend vertrouwen in de overheid zal op den duur afbreuk doen aan de solidariteit.

2.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid

Het denken over het socialezekerheidsstelsel wordt ook beïnvloed door het algemene idee dat burgers individualiseren. De burger van nu is beter opgeleid, geëmancipeerder en doet veelal ook andersoortig werk dan in de tijd dat de meeste verzorgingsstatelijke regelingen tot stand zijn gekomen. (TNO, 2005, Van der Veen, 2005 en Notitie NAWI, 2005). Vroeger verrichtte men veelal zwaar lichamelijk werk. Nu zijn mensen vooral werkzaam als kenniswerker of als dienstverlener. In de Notitie NAWI wordt gesteld dat de geïndividualiseerde burger mondig is en in steeds grotere mate eigen keuzes wil maken en zelf verantwoordelijkheid wil nemen voor het eigen leven. In de publicatie van het TNO wordt gesteld dat de diversiteit aan levenspatronen er voor zorgt dat mensen voorzieningen op maat willen en dat de huidige voorzieningen niet aan deze wens voldoen. Aan de burger wordt een steeds zelfstandigere rol toegekend, hetgeen maakt dat er een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burger plaatsvindt (Notitie NAWI, 2004).

Er worden echter in de literatuur tevens kritische kanttekeningen geplaatst bij de redenering dat de geëmancipeerde burger meer keuzevrijheid zou willen. Niet elke burger is echter geëmancipeerd, goed opgeleid en mondig. Van dit laatste uitgaande, werpt men op dat het idee van de gewenste keuzevrijheid wellicht slechts een projectie is van de hogere middenklasse op de Nederlandse bevolking (WRR, 2005).

2.4 Moral hazard

Een andere ontwikkeling die in de literatuur besproken wordt, is de toenemende heterogeniteit van de Nederlandse samenleving. In de vorige paragraaf bespraken we al het idee dat de diversiteit aan levenspatronen het effect heeft dat mensen voorzieningen op maat willen. In deze paragraaf beschrijven we hoe de toenemende heterogeniteit moral hazard in de hand werkt.

De samenleving is in de loop van de jaren heterogeen geworden. De variëteit van samenlevingsvormen neemt toe: van het gezin met de man als kostwinner tot tweeverdieners, van alleenstaanden tot samengestelde gezinnen, van alleenstaande ouders tot homostellen met kinderen. Daarnaast verandert het vaste patroon van leren-werken-rusten. Dit patroon heeft plaatsgemaakt voor individuele patronen waarin werken, zorg, leren en rusten elkaar afwisselen.

Dit heeft te maken met steeds grotere deelname van (hoger opgeleide) vrouwen aan het arbeidsproces waardoor mannen (tijdelijk) steeds vaker in deeltijd werken (Jacobs e.a., 2003). De voorzieningen binnen de sociale zekerheid zijn gebaseerd op het gezin uit de jaren vijftig, waarbij de man/vader kostwinner is en de vrouw/moeder thuis voor de kinderen zorgt.

Jacobs (2003) stelt dat de toegenomen heterogeniteit tot gevolg heeft dat de sociale regelingen anders worden/zijn gebruikt dan ooit is beoogd en zelfs dat die regelingen meer worden misbruikt. Zo zijn er mensen die niet willen werken maar tegelijkertijd wel een uitkering willen ontvangen. Terwijl kostwinners (zoals uit de jaren vijftig) de verantwoordelijkheid voor een gezin hebben, kunnen deze mensen wel een gokje wagen (Jacobs e.a., 2003).

2.5 Afruil

De maatschappelijke en economische ontwikkelingen bedreigen volgens een aantal auteurs de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Veranderingen zijn in hun ogen nodig om een toekomstbestendig stelsel te waarborgen. In de literatuur worden keuzes en beleidsmaatregelen besproken die zo'n toekomstbestendig stelsel mogelijk moeten maken. Deze keuzes veronderstellen veelal een afruil tussen verschillende maatregelen c.q. prioriteiten.

Een groot deel van de additionele beleidsmaatregelen heeft betrekking op het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie in Nederland. Zo moet de arbeidsparticipatie van vrouwen vergroot worden. Hiervoor ziet men mogelijkheden door het uitbreiden van de kinderopvang. Tevens zou het aantal ouderen dat werkt, moeten toenemen en zouden ouderen langer moeten doorwerken. Ten slotte wordt betoogd dat de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt verstevigd moet worden. Dit kan worden bewerkstelligd door 'een leven lang leren', een optimaal functionerende re-integratiemarkt, een verlaging van de loonkosten voor de werkgever, het creëren van participatiebanen en bijvoorbeeld ontslagversoepeling (Notitie NAWI, 2004, Van der Veen, 2005 en Jacobs e.a., 2003).

Daarnaast worden in verschillende bronnen beleidsmaatregelen geopperd ter vergroting van de collectieve middelen zoals:

- pensioenpremieaftrek aftoppen;
- fiscalisering AOW;
- huurtoeslag afhankelijk maken van grootte huishouden;
- meer private investering in opleiding;
- stijging collectieve lasten.

2.6 Risicohouding en privaat stelsel

In paragraaf 2.3 en 2.4 bespreken we reeds de constatering in de literatuur dat de toenemende heterogeniteit van de samenleving er de oorzaak van is dat de socialezekerheidsvoorzieningen niet meer op de leest passen van de gebruikers ervan of dat zij niet meer het doel dienen dat beoogd was. Door de toenemende heterogeniteit van de samenleving is het onmogelijk (iedere groep) burgers een op maat gemaakte sociale zekerheid te bieden. Daarnaast speelt er in de literatuur de notie dat de ‘moderne’ burger meer eigen verantwoordelijkheid wil en ook meer keuzevrijheid. Dit roept de vraag op wat nog de publieke verantwoordelijkheid is, wat privaat georganiseerd kan worden en wat teruggelegd zou kunnen worden bij de werknemers- en werkgeversorganisaties (WRR, 2005). Verder speelt het punt dat wanneer verschillende partijen gezamenlijk de sociale en financiële risico's dragen, de afzonderlijke partijen minder prikkel hebben om de aanspraken te beheersen dan wanneer het financiële risico bij één partij ligt (WRR, 2005).

In het stuk van de WRR worden tevens kritische kanttekeningen geplaatst bij de notie dat de burger meer wil kiezen. Het is nog maar de vraag of burgers – ook de hoogopgeleide – wel de cognitieve vaardigheden en vooral ook de tijd hebben om complexe keuzes te kunnen en willen maken. Daarnaast rijst de vraag of mensen hun risico's over de levensloop goed overzien. Het gevaar bestaat dat er een grote groep mensen ontstaat die niet goed meekomt en onder- of niet verzekerd is (WRR: 2005).

2.7 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we een beschrijving gegeven van de theoretische literatuur over de thema's die in de focusgroepen centraal staan, te weten: solidariteit, eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid, moral hazard, afruil, en risicohouding en privaat stelsel. De vergrijzing en de technologische verandering worden gezien als ontwikkelingen die effect hebben op de solidariteit tussen de generaties en tussen hoog- en laagopgeleiden. De toenemende heterogeniteit van de samenleving kan niet alleen de solidariteit ondergraven, maar kan ook moral hazard in de hand werken. Als reactie hierop wordt er gedacht over een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burger, en daarmee over een verdere privatisering van delen van het socialezekerheidsstelsel. De haalbaarheid van een meer privaat stelsel wordt echter ook in de literatuur geproblematiseerd, omdat er getwijfeld wordt aan de notie dat de burger meer te kiezen wil hebben en aan het feit of burgers wel (al) hun eigen risico's kunnen beoordelen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we de empirische literatuur aan de hand van dezelfde thema's.

3 NEDERLANDERS OVER DE SOCIALE ZEKERHEID

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de theoretische literatuur aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt gekeken wat er uit de empirische literatuur bekend is over de eerder genoemde thema's. Het gaat dan om de vraag hoe mensen afwegingen maken ten aanzien van inkomenssolidariteit, en door welke factoren deze afwegingen worden beïnvloed. Er is een beperkt aantal recente onderzoeken bekend die dit in kaart brengen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voor dit onderzoek relevante uitkomsten daarvan.

3.2 Solidariteit

Het SCP heeft gedurende dertig jaar de mening van Nederlanders over onder andere de sociale zekerheid bevraagd door middel van een vastgelegde set van vragen. Aan de hand van deze metingen heeft men geanalyseerd welke fluctuaties de opinie kenschetsen (SCP, 2005).

Uit deze data blijkt dat de tevredenheid over de sociale zekerheid in Nederland afneemt. In 1975 was 82 procent tevreden over de sociale zekerheid, in 2002 was dit 69 procent. Ook wint de mening dat de uitkeringen onvoldoende of te laag zijn, langzaam terrein. In 1975 vond bijvoorbeeld 21 procent dat de bijstandsuitkering te laag was, in 1985 was dit 58 procent en in 2004 41 procent. Het geheel van de ontwikkelingen wijst op een groeiende steun voor de sociale zekerheid, aldus deze studie.

Wel blijkt dat de economische conjunctuur van invloed is op de oordelen over de wenselijke hoogte van een aantal uitkeringen. Een gunstig economisch getij ging samen met een groeiende aanhang voor het idee dat de uitkeringen omhoog zouden moeten gaan. Tijdens een verslechtering van de conjunctuur nam die aanhang weer af.

De steun voor volksverzekeringen zoals de AOW blijkt wat hoger te zijn dan werknemersverzekeringen zoals de WW. De verschillen tussen groepen zijn betrekkelijk gering, maar vrouwen, ouderen, laagopgeleiden en mensen met een lager inkomen stemmen gemiddeld meer in met socialezekerheidsregelingen. De verschillen tussen aanhangers van verschillende politieke partijen verdwijnen als rekening wordt gehouden met eerder genoemde demografische kenmerken. Ondanks vermoedens over misbruik van uitkeringen blijft de steun voor sociale zekerheid hoog.

In een groot online opinieonderzoek waaraan 150.000 Nederlanders hebben meegedaan, worden vergelijkbare conclusies getrokken (21minuten.nl, 2005).¹ De bevolking is eensgezind als het gaat om gewenste veranderingen van de samenleving. De samenleving moet volgens de meeste mensen meer solidair en bescheiden en minder materialistisch en behoudend worden. Als het gaat om werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kiest het grootste deel van de respondenten voor een beleid dat aan het werk gaan stimuleert, maar tevens ondersteunend is voor hen die het nodig hebben. Men hecht veel waarde aan zekerheid en solidariteit. Zo vindt meer dan de helft (57 procent) dat de overheid voor meer inkomenszekerheid moet zorgen, zelfs als dit samengaat met een minder sterke welvaartsgroei. Ook vindt een groot deel, 42 respectievelijk 59 procent, de WW- en WAO-uitkeringen te laag.

3.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid

In de literatuur die wij voor dit onderzoek hebben bekeken, wordt weinig aandacht besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid.

Wel blijkt uit het grote online opinieonderzoek (21minuten.nl, 2005), dat Nederlanders vinden dat de rol van het individu door de overheid wel wat meer gestimuleerd mag worden. Het grootste deel van de bevolking kiest voor een beleid dat aan het werk gaan sterker stimuleert. Het activerend beleid moet sterker worden ingezet: de druk om uit de WW te komen vindt men nu te laag (66 procent). Zo ondersteunt een ruime meerderheid de verplichting tijdelijk werk aan te nemen onder het opleidingsniveau.

3.4 Moral hazard

Onder moral hazard verstaan we de situatie waarbij de kans op risicovol gedrag toeneemt, doordat het individu niet met de negatieve consequenties van zijn handelen wordt geconfronteerd, of zelfs profiteert van zijn gedrag. Dit is bijvoorbeeld het geval met een uitkeringsgerechtigde die bewust geen werk zoekt, omdat hij tevreden is met zijn uitkering en geen incentive ervaart om werk te vinden. Er is dan sprake van misbruik van het systeem.

De verdenking van misbruik van de sociale zekerheid is wijdverbreid onder Nederlanders. Door de jaren heen vond veertig tot vijftig procent dat er waarschijnlijk veel of zeer veel misbruik van de uitkeringen werd gemaakt. Dit aandeel verandert in de loop van de tijd niet veel. De oordelen worden er niet sterker maar evenmin zwakker op. Maar ook al vermoedt men dat er misbruik wordt gemaakt, verhindert dit niet dat Nederlanders de uitkeringen op lange

¹ 21 minuten is een groot maatschappelijk online onderzoek uitgevoerd in 2005. Het is een initiatief van McKinsey&Company, Planet Internet, Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad en MSN.

termijn meer een goede zaak zijn gaan vinden. Wel blijkt dat als het economisch goed gaat, de verdenking van misbruik ook afneemt (SCP, 2003).

Nederlanders oordelen, in vergelijking met andere West-Europeanen relatief streng over socialezekerheidsfraude (publieke moraal). Nederlanders zijn hier de afgelopen jaren ook strenger op geworden (In 1991 vond 61 procent van de Nederlanders dit absoluut verkeerd, versus 71 procent in 2002). Nederlanders zijn daarentegen redelijk positief als het gaat om de inschatting van de betrouwbaarheid van medemensen. Aanwijzingen voor een afnemend vertrouwen de laatste jaren worden niet gestaafd met onderzoek.

3.5 Afruil

Bij het uitvragen van wensen over de sociale zekerheid is het ook van belang te weten hoe zwaar die wensen wegen. Het gaat dan om de afruil: is de wens zo sterk dat men op andere vlakken zou willen inleveren? Is men bijvoorbeeld nog steeds van mening dat het niveau van de uitkeringen omhoog moet, als dat een stijging van de sociale premies met zich meebrengt of een hogere werkloosheid?

Over het algemeen wordt hier in de onderzoeksliteratuur weinig aandacht aan besteed. In het grote online opinieonderzoek (21minuten.nl, 2005) wordt gevraagd hoe het huidige AOW-stelsel in de komende decennia het best gegarandeerd kan worden. Om de AOW in zijn huidige vorm voor de toekomst te garanderen, kiest de bevolking duidelijk voor meer uren per week werken tegen hetzelfde salaris. Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd of het verlagen van de AOW-uitkeringen zijn minder populaire maatregelen.

Uit een onderzoek van het SCP (SCP, 2003) blijkt dat hoge verlangens voor het socialezekerheids- en veiligheidsbeleid samengaan met een instemming met een verhoging van de overheidsuitgaven. Voor meer beleid mag dus ook meer betaald worden, aldus de conclusie van de schrijvers van het rapport.

Verder wordt het concept afruil enigszins onderzocht via het werken met scenario's. Uit de onderzoeken die deze methodiek hebben gebruikt, blijkt dat Nederlanders zoveel belang hechten aan inkomenszekerheid dat zij dat ten koste willen laten gaan van een hogere welvaartsgroei.

Een meerderheid van de bevolking verkiest een lagere druk op het milieu en een grotere inkomenszekerheid boven een hogere welvaartsgroei en een lagere werkloosheid. Zo vindt meer dan de helft (57 procent) dat de overheid voor meer inkomenszekerheid moet zorgen, zelfs als dit samengaat met een minder sterke welvaartsgroei (21minuten.nl, 2005). Ook uit het Sociaal Cultureel Rapport 2004 blijkt dat de prestatimaatschappij weinig steun ontvangt, terwijl de samenleving met gevoel voor gemeenschapszin het hoogst scoorde.

3.6 Risicohouding en privaat stelsel

Een opvallende conclusie van het Sociaal Cultureel Rapport 2004 is de grote kloof tussen verwachtingen en wensen die in verband met verschillende socialezekerheidsthema's is aangetroffen. Hoewel men het niet wenselijk acht, verwacht men dat het verschil tussen uitkering en loon zal toenemen, dat de pensioenleeftijd hoger zal worden dan 65 jaar en dat het huidige socialezekerheidsstelsel gewijzigd zal worden.

Het aspiratieniveau lijkt bij velen hoger te liggen dan het stelsel dat men in het verschiep ziet liggen, te bieden heeft. Het liefst ziet men dat het huidige socialezekerheidsstelsel gehandhaafd blijft en/of dat activering daarin een centralere plaats krijgt. Men verwacht evenwel dat het stelsel 'minder' zal worden. Daarbij is er betrekkelijk weinig aanhang voor de systeemaanpassingen die in het huidige politieke debat regelmatig worden voorgesteld.

Een ombouw in de richting van een driepijlermodel, een ministelsel, een levensloopachtig 'spaarmodel' of een gedeeltelijk basisinkomen kunnen nog niet op brede maatschappelijke steun rekenen.

Een ander onderzoek dat voor deze literatuurstudie is gebruikt, gaat na of burgers meer behoefte hebben aan keuzevrijheid in de sociale zekerheid (SCP, 2002). Daaruit blijkt een zeker draagvlak voor meer keuzevrijheid. Het percentage voorstanders van de aangeboden vormen van keuzevrijheid varieert tussen veertien en zeventig procent. Maar er bestaat alleen een uitgesproken meerderheid als het huidige niveau van collectieve risicodekking gehandhaafd of verbeterd wordt. De conclusie van het onderzoek is dan ook dat het draagvlak voor meer keuzevrijheid op dit moment over het algemeen beperkt is.

3.7 Representativiteit van gebruikte onderzoeken

Wij maken nog een korte kanttekening bij bovengenoemde resultaten van de gebruikte studies. Drie van de genoemde rapporten die in deze literatuurstudie zijn gebruikt, namelijk het Sociaal Cultureel Rapport 2004, 21minuten.nl (2005) en de studie Zelfbepaalde zekerheden (SCP, 2002) hebben een onderzoeksopzet gebruikt die gevolgen heeft voor de representativiteit van de resultaten. Er is namelijk gebruikgemaakt van een paneldesign. Daarin zijn een aantal moeilijk bereikbare groepen in de Nederlandse samenleving ondervertegenwoordigd, zoals bijvoorbeeld allochtonen en laagopgeleiden. De gerapporteerde resultaten hebben daardoor vooral een exploratief karakter.

De studies Moraal in de publieke opinie (SCP, 2004) en Steun voor de verzorgingsstaat (SCP, 2005) geven aan wel gebruik te hebben gemaakt van representatieve steekproeven.

3.8 Samenvattend

Nederlanders hechten veel waarde aan zekerheid en solidariteit. Ondanks de wijdverbreide verdenking van misbruik van de sociale zekerheid is er in de afgelopen drie decennia sprake van een groeiende steun voor het sociale-zekerheidsstelsel. Het liefst ziet men dan ook dat het huidige socialezekerheidsstelsel gehandhaafd blijft. Activering mag dan wel een centralere plek krijgen dan dat het nu heeft. Men verwacht echter dat het stelsel 'minder' gaat worden. Het draagvlak voor meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid is over het algemeen beperkt.

4 BESCHRIJVING FOCUSGROEPEN

4.1 Inleiding

Het doel van ons onderzoek is na te gaan welke opvattingen Nederlanders hebben op het terrein van de sociale zekerheid. Daarnaast zijn we op zoek naar de samenhang tussen deze opvattingen en de dilemma's waarvoor burgers geplaagd worden en de afwegingen die zij op dit terrein maken. In focusgroepen hebben we burgers gevraagd naar hun opvattingen, en de afwegingen en dilemma's die daarbij volgens hen spelen. In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen uit deze focusgroepen uiteen. Eerst lichten we kort de werkwijze toe.

4.2 Focusgroepen: werkwijze en bevindingen

In samenwerking met TNS NIPO Consult hebben we een achttal focusgroepen gehouden. In Amsterdam zijn er vier focusgroepen gehouden en in Zwolle en Den Bosch twee. Het deelnemersaantal per focusgroep lag tussen de zes en tien personen. Voor een uitgebreide beschrijving van het wervingsproces en de opkomst verwijzen we naar bijlage 1.

Voor de inrichting van de focusgroepen hebben we een gespreksleidraad opgesteld, die we bij alle focusgroepen op dezelfde wijze hebben gebruikt. Aan de hand van een casus, een aantal stellingen en vragen hebben we de opvattingen van de deelnemers over een aantal thema's uitgevraagd. De gespreksleidraad is te vinden in bijlage 2.

De thema's die centraal stonden, zijn: solidariteit, eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid, moral hazard, afruil, risicohouding en risico-perceptie.

4.3 Opvattingen over solidariteit

In dit thema hebben we antwoord gezocht op de volgende vragen: welke mate van bestaanszekerheid verwachten de deelnemers dat de Nederlandse overheid hen biedt? Wanneer is het terecht dat iemand een beroep doet op de collectieve voorzieningen? Wanneer voelt men zich solidair en wanneer voelt men zich dat niet?

Solidair stelsel: garanderen bestaansminimum

Alle deelnemers aan de focusgroepen kiezen voor een stelsel dat op solidariteit gebaseerd is, waarbij iedereen bijdraagt aan het garanderen van

een inkomen voor diegenen die zelf niet in staat zijn een inkomen te genereren. Men wil deel uitmaken van een samenleving die haar burgers een bestaansminimum dan wel de primaire levensbehoeften garandeert.

De begrenzing van het bestaansminimum was echter wel aanleiding tot discussie. Het hebben van een dak boven het hoofd en het in staat zijn eten te kopen behoort tot het bestaansminimum. Dit werd vaak aangevuld met het kunnen betalen van de gas- en elektrarekening. Over de vraag of het hebben van een tv, internetaansluiting, pc en geld om 'iets leuks' te doen – zoals culturele en sociale dingen – ook tot primaire levensbehoeften horen, wisselen de meningen. Het aanbrengen van een grens hierin, vinden de mensen moeilijk en zien zij als individuaafhankelijk. Mensen die zelf afhankelijk zijn van een uitkering lijken hierbij een hogere verwachting te hebben dan werkenden. In één focusgroep met oudere, werkende mensen werden het participeren in de maatschappij, sport en cultuur echter wel gerekend tot basisvoorzieningen.

Rechtvaardige solidariteit

Men kiest voor rechtvaardige solidariteit: er moet sprake zijn van een eerlijke verdeling. Er is geen solidariteit met mensen die frauderen. Misbruik van het stelsel moet streng worden gecontroleerd en bestraft. Hierbij mag de overheid verregaande opsporingstechnieken gebruiken. Recht op privacy is ondergeschikt aan het zorgdragen voor een rechtvaardige verdeling van de collectieve middelen.

Solidariteit: tweezijdig contract

Het stelsel van sociale zekerheid wordt door de deelnemers beschouwd als een tweezijdig contract tussen overheid en burger. De overheid dient een betrouwbare partner te zijn die zekerheid biedt en continuïteit: men moet weten waar men aan toe is. Aan dit tweezijdige contract zijn voor beide partijen zowel rechten als plichten verbonden. In de volgende paragraaf zetten we de verschillende rechten en plichten nader uiteen.

4.4 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid

Alle deelnemers vinden dat de eigen verantwoordelijkheid in het voorzien van een eigen inkomen boven alles gaat: iedereen moet al het mogelijke doen om in zijn bestaan te voorzien. Deze (financiële) verantwoordelijkheid voelt men voornamelijk voor zichzelf. Voor de naaste familieleden of omgeving voelt men zich wel moreel verantwoordelijk om bijvoorbeeld mantelzorg te verlenen of om een helpende hand te bieden om een familielid weer op weg te helpen. Als deze hulp echter een structureel of financieel karakter zou krijgen, dan wil men daartoe niet verplicht worden en vindt men dat de overheid daarin moet voorzien.

Zoals gesteld moet een individu al het mogelijke doen om zijn eigen inkomen te generen. Wat men ziet als 'al het mogelijke' en op welke wijze de overheid, werkgever of samenleving bijstand moet verlenen, hebben we in de focusgroepen uitgevraagd aan de hand van een casus (zie bijlage 2).

Meneer A. is een werkloze, gescheiden man van 45 jaar. Hij heeft twee zoontjes en heeft met zijn ex-vrouw co-ouderschap over beide kinderen. In het verleden heeft meneer A. in de bouw gewerkt. Hij moest na 23 jaar met dit werk stoppen vanwege schouderklachten en problemen met zijn been. Zijn werkgever zei geen alternatief werk te hebben. Drie jaar geleden is hij in de bijstand terecht gekomen. Sinds die tijd heeft hij zijn groot rijbewijs gehaald, omdat hij mogelijkheden zag om in de transport te werken. Hij stuurt ongeveer één sollicitatiebrief per week naar een mogelijke werkgever in deze sector. In verband met de zorg voor zijn kinderen wil hij maximaal 32 uur per week werken. Tot nu toe zijn de pogingen om werk te vinden tevergeefs. In het verleden heeft hij twee keer een baan moeten weigeren omdat de werkgever alleen werk had voor minimaal veertig uur per week en meneer A. dat niet met de zorg voor de kinderen kon combineren.

Taak individu

Als een individu aanspraak wil maken op de sociale voorzieningen dan wordt van hem verwacht dat hij zijn best doet weer aan het werk te komen, daarbij creatief is en zijn goede wil toont. In het geval van meneer A. uit de casus spreekt in de ogen van onze gespreksdeelnemers een aantal dingen vóór hem. Ten eerste heeft hij al jarenlang gewerkt. Aangezien het werk in de bouw betrof, gaat men ervan uit dat hij hard heeft gewerkt en dat het zwaar werk was. Met andere woorden, meneer A. zal in principe van goede wil zijn. Daarnaast heeft hij zijn rijbewijs gehaald en laat daarmee zien dat hij nieuwe dingen probeert en dus creatief is. Het feit dat hij elke week solliciteert, betekent dat hij zijn best doet aan het werk te komen. Een groot deel van de deelnemers oordeelt dat meneer A. inderdaad recht heeft op een uitkering.

Een discussiepunt vormt het feit dat meneer A. alleen een baan wil van 32 uur en twee keer een baan heeft afgeslagen. Een deel van de deelnemers aan de groepsgesprekken vond het niet meer dan billijk dat meneer A. ervoor koos om 32 uur te willen werken vanwege de zorg voor zijn kinderen.

“Co-ouderschap betekent vijftig procent zorg. 32 uur is dus eigenlijk al veel. (...) Als hij een baan van 20 uur had geweigerd dan hadden ze hem moeten korten, maar nu niet.”

“De overheid moet dit stimuleren, dat ook mannen voor de kinderen zorgen.”

Vooral werkende deelnemers echter vinden het kiezen voor parttime werk terwijl je in een uitkeringssituatie zit, niet aanvaardbaar. Men oordeelt dat meneer A. creatief had moeten zijn in het zoeken naar een oplossing. Het geld dat de extra dag werk oplevert, kan kinderopvang financieren en na een tijdje gewerkt te hebben, kan hij parttime werk met zijn baas bespreken.

“Hij moet meer creatiever zijn en flexibeler.”

“Hij moet in gesprek gaan met zijn ex-vrouw. Mijn ex-man werkte ook altijd 40 uur: we hebben de oplossing altijd zelf gezocht. Een fulltime job geeft genoeg geld voor kinderopvang.”

De groep mensen die wel vond dat meneer A. het recht had om 32 uur te werken, stappen van dit idee af als later in de casus blijkt dat de situatie zienderogen achteruit is gegaan (zie bijlage). Men stelt dan: *“had hij dan toch maar die baan van veertig uur genomen”*.

Als een individu zijn verantwoordelijkheid niet neemt, dus niet zijn best doet om aan werk te komen, gaat dit ten koste van de gemeenschap. In dit geval mag de overheid streng tot heel streng optreden. De groep mensen die oordeelt dat meneer A. de baan van veertig uur had moeten aannemen, vindt dat hij gekort moet worden op zijn uitkering.

Veel deelnemers zijn de mening toegedaan dat als iemand leunt op de samenleving om in zijn bestaan te voorzien, dat hij dan bepaalde rechten opgeeft. De overheid mag verregaande opsporingstechnieken gebruiken om fraude op te sporen en te voorkomen. Een uitkeringsgerechtigde heeft de plicht om hieraan mee te werken. Des te groter het beroep is dat iemand op de sociale zekerheid uitoefent, des te groter mag de inmenging van de overheid worden. Het individu moet zich hiernaar schikken.

Deelnemers aan de focusgroepen die een uitkering ontvangen, zijn hierover minder stellig. Zij ervaren reeds een sterke inbreuk op hun privacy en voelen zich belemmerd in hun vrijheid door alle regels en restricties. Tevens voelen zij zich gestigmatiseerd door de overheid.

Taak overheid

De eigen verantwoordelijkheid staat hoog in het vaandel. De overheid moet mensen in staat stellen om deze verantwoordelijkheid te nemen. Hierbij zijn in de focusgroepen drie soorten taken benoemd, te weten:

- het bieden van garantie;
- het bieden van bescherming;
- het creëren van kansen.

De overheid dient garanties te bieden voor *“oude”* zekerheden waar mensen hun *“leven lang”* voor betaald hebben en op basis waarvan ze hun (financiële) keuzes hebben gemaakt. De uitspraak van een 67-jarige deelnemer: *“laat ze met hun handen van de AOW afblijven”* is hierbij veelzeggend. Daarnaast verwachten mensen dat de overheid baangarantie biedt: voor mensen die kunnen werken moet er werk zijn.

Ook vindt men dat de burger c.q. werknemer door de overheid beschermd dient te worden: leeftijdsdiscriminatie en discriminatie tegen allochtonen op de arbeidsmarkt moet door de overheid bestreden worden. Over hoe de overheid dit moet doen, had men geen concreter idee dan het opleggen van sancties aan werkgevers. De deelnemers waren negatief over de ontslagversoepeling.

Dit wordt in strijd gezien met de bescherming die men van de overheid verwacht. Als andere taak van de overheid werd het creëren van kansen een aantal keer genoemd. De creatieve burger zal deze kans in iets concreets kunnen omzetten.

Bovengenoemde taken zijn randvoorwaardelijk van karakter en dienen voor hen die zelfredzaam genoeg zijn de verantwoordelijkheid te nemen hun eigen inkomen te genereren. In elke groep echter was het besef aanwezig dat er ook een groep mensen is die niet zelfredzaam of niet creatief is of gewoon erg veel pech heeft gehad in het leven. Voor deze groep mensen strekt de taak van de overheid verder.

Mensen die in een uitkering terechtkomen, dienen door de overheid goed voorgelicht te worden over de voorzieningen en de mogelijkheden. Men ziet het als taak van de overheid om deze mensen te begeleiden en te helpen bij de keuzes betreffende hun (nieuwe) carrière en om omscholing mogelijk te maken. Als mensen niet zelf uit de negatieve spiraal blijken te kunnen komen, wordt de rol van de overheid groter. Intensievere begeleiding, schuldhelpverlening en re-integratietrajecten worden genoemd als zaken die de overheid dient op te pakken als mensen vastlopen. Hierover verschillen de meningen echter wel. Sommigen vinden dat de begeleiding heel uitgebreid zou moeten zijn, zeker als de problematiek groot is en al lang speelt.

“Hij [meneer A.] zal hulp nodig hebben om uit de spiraal te komen. Door het Nibud en dergelijke. Er zijn heel veel potjes om mensen te helpen.”

Anderen zien een opstapeling van problemen eerder als teken dat een individu al lange tijd keer op keer de verkeerde keuzes maakt en vinden dat de overheid, in het geval van de casus, direct in het begin streng op had moeten treden. Zij menen dat de afhankelijkheid van het stelsel de problemen heeft vergroot en verwachten meer effectiviteit als iemand direct in het begin zelf leert aan te pakken, bijvoorbeeld door zelf de schuldeisers te bellen en zelf afspraken met hen te maken.

Meneer A. blijkt ook in een negatieve spiraal te zijn terechtgekomen:

Meneer A. moet al geruime tijd rondkomen van een uitkering. Van zijn uitkering lost hij ook nog een schuld af die hij in de afgelopen jaren heeft gemaakt. Hierdoor houdt hij weinig geld over om van te leven. Hij heeft nu al twee maanden de gas-, water- en elektriciteitsrekeningen niet betaald en een huurachterstand van vier maanden. Meneer A. vreest een uithuiszetting. Het lukt meneer A. nog steeds niet zelf werk te vinden en zo een hoger inkomen te genereren. Het feit dat hij geen diploma's heeft, maakt dat er maar weinig vacatures zijn om op te reageren.

“Iedereen weet dat je eerst je basisbehoeften moet betalen, dus gas- en licht-rekeningen. Hij heeft zichzelf dus behoorlijk in de nesten gewerkt. Hij moet nu eerst alles zelf proberen, zelf schuldeisers bellen, dat werkt vaak beter.”

“Vette pech, hij was omgeschoold en heeft twee banen afgewezen! Hij heeft eigen verantwoordelijkheid en heeft het niet goed gedaan. Vier maanden huurachterstand zou mij niet overkomen.”

De situatie van meneer A. is behoorlijk verslechterd. Alhoewel men vragen heeft over de mate waarin hij onverantwoordelijk gedrag heeft vertoond, vinden bijna alle groepen dat meneer A. toch geholpen dient te worden door de samenleving.

“Het is wel zijn eigen schuld, die schuld heeft hij zelf gemaakt. Er zijn zoveel mensen die in de schulden komen. Maar dit is wel het probleem van de overheid, ondanks dat het zijn eigen schuld is. Maar anders raken de straten vol [met dakloze mensen].”

Mensen in de situatie van meneer A. worden over het algemeen beschouwd als sociaal zeer zwak. Zij zijn uiteindelijk niet in staat de eigen verantwoordelijkheid te nemen en de samenleving moet hen steunen. Zij leveren daarvoor echter wel behoorlijk wat in. In een aantal groepen zei men dat de overheid mensen tegen henzelf in bescherming moet nemen: mensen in een uitkeringssituatie moet het bijvoorbeeld verboden worden een lening af te sluiten en mensen die naast hun uitkering al schulden hebben, moeten onder curatele worden geplaatst.

“Hij moet onder curatele, zo wordt het probleem opgelost.”

“Je moet het van te voren regelen. Iemand die in de bijstand komt, kan je alvast helpen door zijn huur en het ziekenfonds te gaan betalen [verplicht via sociale dienst].”

Tevens vindt een aantal deelnemers dat kredietverstrekkers en postorderbedrijven moeten worden aangepakt door de overheid.

Taak werkgever

In de casus van meneer A. is sprake van arbeidsongeschiktheid. Veel mensen vonden het feit dat meneer A. in de uitkering terecht was gekomen, verwijtbaar aan de werkgever. De werkgever moet enerzijds voorkomen dat mensen uitvallen door het werk en anderzijds heeft de werkgever de plicht om alternatief werk aan te bieden bij arbeidsongeschiktheid. De overheid heeft hierin ook een taak: zij moet werkgevers verplichten een goed arbobeleid uit te voeren. De eigen verantwoordelijkheid van de werknemer zelf werd sporadisch genoemd. Men vond het echter moeilijk deze verantwoordelijkheid in te vullen. Een eigen afweging over hoe lang je zwaar werk kan doen zonder slijtage, vindt men over het algemeen niet haalbaar.

“Je kiest een baan die je leuk vindt: door onvoorziene omstandigheden kan de situatie veranderen. Moet je dan zomaar wat anders gaan doen? Dat doe je niet.”

Beleving sociale zekerheid

In het voorgaande hebben we beschreven welke taken de deelnemers zien weggelegd voor het individu en de overheid en wat zij verwachten van solidariteit. In de groepen kwam direct duidelijk naar voren dat een deel van de deelnemers grote onvrede heeft met de rol die de overheid neemt. Men wantrouwt de overheid. De overheid verandert wet- en regelgeving te veel en te snel en de overheid wordt door de deelnemers daardoor als onbetrouwbaar ervaren. De voorbeelden die mensen opnoemen zijn onder andere de veranderingen rondom de huursubsidie, veranderingen rondom prepensioen, de afschaffing van de WAO-gatverzekering, de komst van de WIA en de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Mensen uiten het gevoel dat zij in het verleden keuzes hebben gemaakt en nu ook weer voor nieuwe keuzes staan maar niet weten op basis waarvan ze moeten kiezen *“omdat ze het voordat je het weet weer veranderd hebben”*. Daarnaast geven mensen aan dat de regels er alleen maar complexer op worden en twijfelt men eraan of de uitvoerders het eigenlijk zelf nog wel snappen. Het wantrouwen zorgt er tevens voor dat mensen onzekerheid voelen over bestaande regelingen en over de toekomst.

“We moeten duidelijkheid hebben, nu blijft veel onduidelijk. Met duidelijkheid kun je toekomstplannen maken voor je kinderen. De laatste jaren wordt er steeds meer onzeker.”

Kortom: men weet niet waar men aan toe is en eist van de overheid meer duidelijkheid en continuïteit.

Daarnaast vindt men het stelsel niet altijd rechtvaardig. In een aantal groepen is men van mening dat *“de rijken rijker worden”*. Voorbeelden die hierbij genoemd worden, zijn gouden handdrukken, hoge inkomens van bijvoorbeeld directeuren bij woningbouwverenigingen en verpleeghuizen en de *“marmere toiletten en gouden kranen”* in het UWV-gebouw.

Ook zien mensen onrechtvaardigheid bij het krijgen van hulp. Er wordt aangenomen dat mensen met een grote mond meer gedaan krijgen bij een hulpverleningsloket dan *“nette”* mensen.

“[Ik zag het zelf toen ik nog in de hulpverlening zat]: mensen die alles voor elkaar kregen, waren schoften. Nette mensen werden eruit gegooid.”

“De goeden lijden onder de kwaden” en *“als je een grote mond hebt, krijg je meer geregeld”* zijn uitspraken waarmee mensen twijfel laten blijken omtrent de eerlijke verdeling binnen het stelsel. Van de ontslagversoepeling wordt verwacht dat het de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zal treffen, zoals de ouderen. Dit wordt ook als oneerlijk ervaren.

4.5 Moral hazard

De aanleiding om gebruik te (moeten) maken van de sociale zekerheid is in veel gevallen gewoon pech, zo vinden de respondenten. Maar hoe je vervolgens omgaat met een uitkeringssituatie, dat is een keuze. Het socialezekerheidsstelsel kan mensen op een bepaalde manier lui maken. Moral hazard komt dus vooral tot uiting in de soms gebrekkige inspanning die wordt geleverd om uit de uitkering te stromen en niet zozeer bij de instroom an sich. Iedereen is ervan overtuigd dat er mensen zijn die frauderen en misbruik maken van het stelsel. De overheid moet deze fraudeurs hardhandig aanpakken.

Er heerst in alle groepen de opvatting dat er altijd wel mensen zijn die onvoldoende hun best doen om uit hun uitkeringssituatie te raken. Wel wordt aangegeven dat dit niet direct aan het stelsel ligt, maar meer een persoonlijkheidskarakteristiek is. Verschillende keren wordt door respondenten genoemd dat *“de een daar gevoeliger voor zal zijn dan de ander”*. Oudere deelnemers oordelen over het algemeen dat hiervan bij jongeren meer sprake is: zij hebben minder moeite met het *“ophouden van hun hand”* dan de oudere generaties, zo wordt gedacht.

Het gaat overigens niet alleen over moedwillige luiheid, vindt men. Het in een uitkeringssituatie verkeren kan mensen ook passief en afhankelijk maken. Eenmaal in een dergelijke afhankelijkheidspositie is het soms heel moeilijk om die lethargie af te schudden.

Werkenden lijken wat stilliger te zijn in hun opvatting dat het sociale vangnet mensen lui kan maken. Het gevaar van moral hazard ligt op de loer en de overheid moet scherp handhaven en controleren om zorg te dragen dat alleen diegenen een uitkering ontvangen die het echt nodig hebben. Sommige uitkeringsgerechtigden vinden dat het beleid van de uitvoerende instanties al teveel gebaseerd is op deze notie van wantrouwen. Dat ervaart men als niet terecht: de goeden lijden zo onder de kwaden.

Om het thema van moral hazard in te leiden is aan de groepen de volgende casus voorgelegd:

Op een van de sollicitaties die meneer A. heeft gestuurd, komt een positief antwoord. Meneer A. kan mogelijk gaan werken bij een lokale supermarkt. Zijn nettosalaris zal dan echter maar € 75 boven zijn uitkering liggen. Meneer A. overweegt om de baan niet te accepteren.

Een enkele uitzondering daargelaten is iedereen van mening dat een uitkeringsgerechtigde geen baan mag afwijzen als dat in de ogen van de betrokkene te weinig financieel gewin oplevert. Als een bijstandsgerechtigde

dat wel doet, moet hij gekort worden op zijn uitkering. Een respondent zegt hierover:

“Het systeem moet anders zijn, het lijkt zo wel luilekkerland. Er moet een mentaliteitsverandering komen dat het normaal wordt om te werken als er werk is. Ik zou het schandalig vinden als hij de baan niet zou accepteren. Hij mag wat mij betreft direct gekort worden op zijn uitkering.”

Een aantal respondenten kan zich wel voorstellen dat meneer A. een economische afweging maakt, maar vindt uiteindelijk ook dat meneer A. niet mag teren op de pot van de samenleving. Men kaart dan wel vaak het probleem aan van de armoedeval. Dit kan een belemmering vormen actief op zoek te gaan om eigen inkomen te genereren. Het gat tussen uitkering en inkomen moet wellicht groter, zo vinden sommigen. De uitkeringen naar beneden schroeven vindt men dan geen optie, men ziet eerder mogelijkheden in een hoger minimumloon.¹

In de meeste focusgroepen worden ook de sociale aspecten aangekaart die werken met zich meebrengt. Niet alleen economische motieven spelen een rol bij het accepteren van werk. Betaalde arbeid stimuleert de eigenwaarde: mensen kunnen trots zijn op zichzelf en zich nuttig voelen doordat ze een bijdrage leveren aan de maatschappij. Daarnaast is het sociale aspect van werken ook erg belangrijk. Het dagelijkse contact met collega's en klanten zorgt ervoor dat men niet geïsoleerd raakt. Met name de uitkeringsgerechtigden vinden deze laatste aspecten heel erg belangrijk. Dit zou voor hen een belangrijke reden zijn om de baan te accepteren, zelfs al zou men er financieel wat op achteruit gaan. Financiële prikkels zijn dus niet de enige en ook niet de belangrijkste prikkels als het gaat om werk zoeken, en daarom treedt moral hazard lang niet altijd op.

“Je moet toch de baan accepteren [...] Het is zo belangrijk dat je weer meedraait in het proces. Je bent weer eens op een andere manier mee en dat is veel meer waard dan €75.”

Overigens is er nog wel verschil over welk type uitkeringsgerechtigde men het heeft. Er wordt toch enigszins onderscheid gemaakt tussen een bijstands-uitkering en een WW- of WAO-uitkering. Bij de laatste twee groepen is passende arbeid (of een passend inkomen) wat meer acceptabel. Men eist niet van een hoogopgeleide WW'er dat deze bij de lokale fabriek lopende-bandwerk gaat doen tegen een veel lager inkomen. Bij WAO'ers vindt men het belangrijk dat het werk goed uitvoerbaar is met de desbetreffende

¹ Het is deelnemers blijkbaar onbekend dat het minimumloon en de hoogte van de bijstand aan elkaar gekoppeld zijn. Het verhogen van het minimumloon leidt automatisch tot een groter uitkeringsniveau. Wat deelnemers bedoelen is dat het gat tussen uitkering en loon hoger moet worden zodat uitkeringsgerechtigden financieel geprikkeld worden om te gaan werken. Maar dit moet dusdanig ingericht worden dat het huidige uitkeringsniveau gehandhaafd blijft.

arbeidshandicap. Men is over bijstandsgerechtigden veel strenger: *“aanpakken wat je kunt aanpakken”*.

4.6 Afruit

Bij aanvang van de groepsgesprekken is er gediscussieerd over wat men van de overheid verwacht als het gaat om het bieden van een bestaansminimum. In paragraaf 2 van dit hoofdstuk is gerapporteerd welke verwachtingen en wensen op dit gebied leefden bij de respondenten. Het is echter ook van belang om na te gaan hoe zwaar deze wensen wegen. Wat heeft men ervoor over om deze verwachtingen/wensen gehonoreerd te zien?

In veel focusgroepen bleken mensen er moeite mee te hebben op deze vraag een antwoord te formuleren. Klaarblijkelijk is dit iets waar mensen weinig over hebben nagedacht of direct een mening over hebben. Men had de hulp van de gespreksleider nodig om op een hoger abstractieniveau na te denken over de gevolgen van een te groot beroep op de sociale zekerheid.

In vrijwel alle focusgroepen komt naar voren dat nog meer veranderingen in het sociaalzekerheidssysteem niet wenselijk zijn. Zelfs als de Nederlandse samenleving geconfronteerd wordt met hogere uitgaven hiervoor, vindt men dat niet echt een reden om wijzigingen in het huidige stelsel aan te brengen. *“De bijstand kost niet zo veel, we kunnen dat opbrengen met zijn allen. [...] Sterke schouders dragen de lasten.”*

De meeste deelnemers kiezen ervoor solidair te blijven en het huidige stelsel intact te laten. Uitkeringen verlagen vindt slechts een enkeling een mogelijkheid.

Als de kosten voor het stelsel te hoog worden, moet naar andere oplossingen gekeken worden.

“Waarom moet een president of een directeur [van een woningbouwvereniging] zoveel verdienen, terwijl dat geld aan andere mensen besteed moet worden.”

Men denkt dan aan zaken als: minder geld uitgeven op andere beleids-terreinen, de overheid moet meer afslanken en zo snoeien in de personele lasten (geen gouden handdrukken), minder investeren in overheidsgebouwen (geen marmeren toiletten bij het UWV) en afschaffing van dure regelingen waar alleen ambtenaren van profiteren zoals de wachtgeldregelingen. Ook komt er wellicht geld vrij door de afbouw van de ANW. Pas als laatste optie worden verhogingen van belastingen genoemd. Een aantal respondenten vindt dan dat deze belastingverhoging met name bij de hogere inkomensgroepen gehaald zou mogen worden. Niet iedereen is het hiermee eens en niet iedereen vindt een belastingverhoging acceptabel of noodzakelijk.

4.7 Risicohouding, perceptie en herverzeker

Aan de groepen is voorgelegd of men zich privaat zou verzekeren tegen inkomensverlies als de overheid minder inkomensgaranties zou bieden. Kiest men voor zekerheid en verzekert men zich privaat of strijkt men de baten op korte termijn op: namelijk door het niet of minder hoeven afdragen van werknemerspremies?

Vrijwel alle deelnemers, een enkeling daargelaten, geven aan zich te zullen herverzeker, mits de premies betaalbaar zijn. De kans dat werkloosheid of arbeidsongeschiktheid zich voordoen is misschien niet erg groot, maar de gevolgen van het niet-verzekeren, namelijk geen inkomen hebben, zijn wel erg groot. Daarnaast beschouwt men het optreden van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid als iets dat buiten de eigen controle kan gebeuren, bijvoorbeeld door een auto-ongeluk of doordat je werkgever failliet gaat.

Als het dus gaat om de risicoperceptie blijkt dat niemand de kans op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid uitsluit. Domme pech, zoals het failliet gaan van de werkgever of het krijgen van een verkeersongeval, geeft vaak aanleiding voor het gebruik van uitkeringen. De identificatie met de casus die in de focusgroepen werd gepresenteerd, lag daarom redelijk hoog. Wel bleek dat de respondenten die in een uitkeringssituatie verkeerden en de respondenten met lagere inkomens zich makkelijker identificeerden met de casus. Hoe meer men zich kon identificeren, hoe meer nuances er optraden in het oordeel over meneer A. uit de casus. Eén deelnemer formuleert het zo:

“Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kunnen je maar zo overkomen, dat heb je zelf niet in de hand. Als dat gebeurt, kan je je niet veroorloven geen inkomen te hebben!”

Aangezien de meeste groepen unaniem zijn in de keuze voor herverzeker, vragen sommigen zich ook af wat de meerwaarde is van een eventuele overstap naar een privaat stelsel. Met een verandering naar een nieuw stelsel zal veel geld gemoeid zijn en als iedereen zich herverzekert kan het net zo goed collectief blijven, zo vindt men.

De notie van een privaat stelsel roept veel vragen op bij deelnemers. Gezien de recente veranderingen in het zorgstelsel, waar de meeste respondenten negatieve ervaringen mee hebben opgedaan, staat men in eerste instantie wantrouwig tegenover het idee van een privaat stelsel. De betaalbaarheid van een privaat stelsel is de grootste zorg. Men heeft grote angst voor oncontroleerbare premiestijgingen als de prijzen overgelaten worden aan marktpartijen. Daarnaast verwacht men dat door een privaat stelsel de ongelijkheid in de samenleving zal worden vergroot. Degenen met een riant inkomen kunnen zich de premie van een dergelijke verzekering veroorloven, degenen met een laag inkomen niet.

Veel respondenten uiten ook de zorg dat bepaalde groepen door een dergelijk systeem in moeilijkheden gaan komen. Zij zullen zich niet herverzekeren, maar voor het tijdelijke gewin gaan (een hoger netto-inkomen).

“Niet iedereen kan dat betalen, ik vind het een enge ontwikkeling.”

“De zorgtoeslag wordt nu ook verkeerd besteed. Niet iedereen kan ermee [een dergelijk systeem] omgaan.”

Men zal dan in de problemen komen op het moment dat men werkloos of arbeidsongeschikt raakt. Deze groep moet tegen zichzelf beschermd worden en verplicht worden de premies af te dragen, zoals dat nu gebeurt.

Alleen al door de onzekerheid welke consequenties een nieuwe systematiek met zich meebrengt, heeft men liever geen verandering. Tevens speelt het wantrouwen jegens de overheid hier een rol. Men ervaart de overheid als onbetrouwbare partner waardoor men onzeker is over de consequenties.

“Straks heb je je bijverzekerd en dan veranderen ze het weer!”

Opvallend is dat in weinig groepen gepraat wordt over de voordelen van een ander stelsel. Meer keuzevrijheid en het baas over eigen portemonnee zijn, worden nauwelijks genoemd. Als hier al over gepraat wordt, is dit meer in negatieve zin, namelijk dat heel veel Nederlanders nog niet toe zijn aan zoveel vrijheid en eigen verantwoordelijkheid.

Slechts een zeer beperkt aantal respondenten dat erg wantrouwend is ten opzichte van de overheid, geeft aan te willen kiezen voor private regelingen. Zij hebben juist het gevoel dat ze hun eigen zekerheid creëren als ze het zelf moeten/mogen regelen.

4.8 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we verslag gedaan van de acht focusgroepen die wij met burgers hebben gehouden. Het doel van de gesprekken was opvattingen van burgers op het terrein van de sociale zekerheid te achterhalen. De volgende twee onderzoeksvragen stonden in dit hoofdstuk centraal:

- 1) Welke voorkeuren heeft de Nederlandse bevolking ten aanzien van de sociale zekerheid?
- 2) Welke afwegingen maken mensen ten aanzien van inkomenssolidariteit, risicohouding en risicoperceptie?

Solidariteit en eigen verantwoordelijkheid versus rol overheid

Iedere deelnemer kiest voor het behoud van een solidair stelsel in Nederland. De samenleving moet via de overheid aan eenieder, die daartoe zelf niet in staat is, het bestaansminimum kunnen garanderen. De bijzin ‘die daar zelf niet toe in staat is’, is hierin wel van groot belang. Elke deelnemer ziet zichzelf

bovenal als eerste verantwoordelijk om in zijn bestaan te voorzien. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet de overheid de randvoorwaarden scheppen. Belangrijk hierbij is dat de overheid duidelijk en betrouwbaar is: men moet weten waar men aan toe is, anders kan men niet de juiste keuzes maken. Daarnaast verlangt de burger dat de overheid zorg draagt voor (voldoende) werkgelegenheid en dat de overheid kansen creëert, die de creatieve burger zelf kan omzetten in concrete werkmogelijkheden. In elke groep onderscheidt men echter een groep mensen die het onder deze voorwaarden niet redt. De inmenging van de overheid strekt dan verder: begeleiding, omscholing en hulpverleningstrajecten zijn zaken waarin de overheid vervolgens moet voorzien. Daarnaast hecht men groot belang aan een eerlijke verdeling van de middelen: misbruik dient door de overheid streng gecontroleerd en bestraft te worden.

Moral hazard

Het socialezekerheidsstelsel kan mensen op een bepaalde manier lui maken, vinden de meeste deelnemers. Er zullen altijd wel mensen zijn die minder goed hun best doen om aan werk te komen. Dit wordt als een mentaliteitsverschil beschreven. Oudere deelnemers oordelen over het algemeen dat bij jongeren vaker sprake is van deze mentaliteit: zij hebben minder moeite met het “*ophouden van hun hand*” dan de oudere generaties, zo wordt gedacht. Tevens lijken werkenden meer dan uitkeringsgerechtigden te denken dat het stelsel mensen lui kan maken. Uitkeringsgerechtigden op hun beurt ervaren de uitvoering van het stelsel al als teveel gebaseerd op wantrouwen.

Het feit dat werken niet alleen als bron van inkomsten wordt gezien maar ook als stimulans van de eigenwaarde en als mogelijkheid “*weer onder de mensen te zijn*”, zorgt dat moral hazard volgens de deelnemers lang niet altijd optreedt.

Afruïl

De deelnemers aan de focusgroepen hadden moeite de vragen over het afruïlprincipe te beantwoorden. Klaarblijkelijk is dat iets waar mensen niet vaak over nadenken. Na sturing van de gespreksleider over hoe de (stijgende) kosten van het stelsel betaald dienen te worden, ziet men een verschuiving van uitgaven als mogelijke oplossing (bijvoorbeeld minder uitgaven voor defensie, minder bureaucratie, en gouden handdrukken afschaffen). Een verhoging van de belasting wordt niet of nauwelijks door mensen zelf geopperd en wordt door weinigen acceptabel geacht.

Risicohouding, perceptie en herverzekeren

Bijna alle gespreksdeelnemers geven aan zich te zullen herverzekeren, maar alleen als de premies betaalbaar zijn en ze het dus kunnen betalen. Wel roept het voorstel voor een privaat stelsel veel vragen op. Wat hierbij een grote rol speelt, is het feit dat mensen wantrouwend staan tegenover de overheid. Als burgers meer zelf moeten regelen, moet de overheid zich wel als een betrouwbare partner opstellen.

5 VERGELIJKING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. Wat zeggen de uitkomsten van dit onderzoek als deze gespiegeld worden aan de resultaten van eerder onderzoek op dit terrein? Per thema worden kort de overeenkomsten en verschillen besproken.

5.2 Solidariteit

Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat er een groeiende steun is voor de sociale zekerheid. Men hecht veel waarde aan zekerheid en solidariteit. Ditzelfde beeld komt naar voren uit de focusgroepen. Uiteindelijk blijft de keuze gehandhaafd voor een solidair stelsel.

Uit eerder onderzoek kwam ook naar voren dat twee vijfde van de Nederlanders de bijstandsuitkeringen te laag vond. In de focusgroepen is deze vraag niet zo specifiek voorgelegd, maar werd wel duidelijk dat de meerderheid van de deelnemers van mening was dat de uitkeringen niet verder naar beneden geschroefd mogen worden.

5.3 Eigen verantwoordelijkheid versus de rol van de overheid

In de literatuur die wij voor dit onderzoek gebruikt hebben, wordt geen specifieke aandacht besteed aan de rolverdeling tussen individu en overheid. Wel wordt genoemd dat men een solidair ondersteunend stelsel wenselijk acht, mits het aan het werk gaan door de overheid meer wordt gestimuleerd. Dit beeld wordt versterkt in ons onderzoek. In de focusgroepen is men ook voorstander van een activerend beleid dat uitkeringsgerechtigden stimuleert om aan het werk te gaan en dat afstrafft waar dat niet gebeurt.

Wellicht is er sprake van een accentverschuiving: werken voor je geld lijkt steeds belangrijker te worden. Aan de andere kant komt uit de literatuur naar voren dat de economische conjunctuur een rol speelt bij dergelijke opvattingen. Als het economisch slechter gaat, zoals op dit moment het geval is, oordelen mensen vaak ook strenger. Het is dus ook goed mogelijk dat de wat hardere geluiden die in de focusgroepen gehoord worden over de eigen verantwoordelijkheid het gevolg zijn van het feit dat de werkloosheid nu op zijn hoogtepunt is.

5.4 Moral hazard

Uit de literatuur komt naar voren dat een groot deel van de Nederlandse bevolking, namelijk zo'n veertig tot vijftig procent, vermoedt dat er veel of zeer veel misbruik van uitkeringen wordt gemaakt.

Ook in de focusgroepen wordt gesteld dat er altijd mensen zijn die misbruik maken van het stelsel. Alle groepen zijn unaniem in hun oordeel dat fraude hardhandig afgestraft moet worden en dat de overheid daar actief op moet handhaven.

Uit eerder onderzoek bleek dat Nederlanders relatief streng oordelen over socialezekerheidsfraude. De uitkomsten van de focusgroepen lijken dit alleen maar te bevestigen en wellicht blijkt hieruit dat dit oordeel de laatste tijd alleen nog maar sterker is geworden. Ook hierbij geldt overigens dat het mogelijk is dat de huidige slechte economische conjunctuur een rol speelt.

5.5 Afruil

Het afruilprincipe is in eerder onderzoek niet erg uitgebreid onderzocht. Er leek een beeld naar voren te komen dat Nederlanders sociale zekerheid zo belangrijk vinden, dat ze een minder hoge welvaartsgroei acceptabel vinden.

In de focusgroepen bleek dat de meeste mensen moeite hadden een verbinding te leggen tussen de abstracte gevolgen van stijgende kosten in de sociale zekerheid en hun eigen wensen ten aanzien van de sociale zekerheid. De meeste respondenten hebben hier niet direct een eigen mening over. De uitkomsten van de focusgroepen sluiten uiteindelijk wel aan bij wat er uit eerdere literatuur bekend is. Wanneer men geconfronteerd wordt met stijgende kosten in de sociale zekerheid, vindt niemand het acceptabel de uitkeringen te verlagen of het stelsel af te breken. Oplossingen worden eerder gezocht in het verschuiven van overheidsuitgaven op andere gebieden. Zelf de kosten dragen via een hogere belastingdruk vonden weinigen acceptabel.

5.6 Risicohouding en privaat stelsel

Uit de literatuur blijkt dat er een grote kloof is ontstaan tussen de wensen van Nederlanders ten aanzien van het socialezekerheidsstelsel en de verwachting of deze wensen gerealiseerd zullen worden. Men verwacht uiteindelijk dat 'het minder gaat worden': de pensioenleeftijd zal worden verhoogd, het verschil tussen uitkering en loon zal toenemen en hoewel de meerderheid het huidige stelsel wil behouden gaat maar een zeer klein gedeelte ervan uit dat het stelsel inderdaad onveranderd blijft.

Ditzelfde beeld komt ook sterk terug in de focusgroepen. Men is redelijk cynisch als het gaat om de toekomst. De aanleiding van eventuele veranderingen zijn voor de respondenten van de focusgroepen onduidelijk.

Het is wellicht daarom dat men wantrouwig staat tegenover de overheid, die regels verandert en rechten afpakt (zie ook hoofdstuk 6).

5.7 Samenvattend

De uitkomsten van de focusgroepen blijken de eerdere onderzoeken op dit thema vooral te bevestigen en aan te vullen, en niet te ontkrachten.

De al bestaande literatuur is echter vooral gebaseerd op onderzoeken van kwantitatieve aard. In dit onderzoek zijn langs kwalitatieve weg data verzameld, waarmee vooral de redeneringen achter bepaalde opvattingen in kaart gebracht kunnen worden. Deze aanpak brengt zeker een verdieping ten opzichte van eerdere literatuur met zich mee: het hoe en waarom van bepaalde meningen wordt zichtbaar. In het volgende hoofdstuk zullen we via een materiaaloverstijgende analyse met name op dat hoe en waarom ingaan en een aantal conclusies trekken over de achtergronden van meningen.

6 SLOTBESCHOUWING

In dit rapport hebben we een beschrijving gegeven van de opvattingen en voorkeuren van Nederlanders op het terrein van de sociale zekerheid.

In dit hoofdstuk presenteren we een aantal overkoepelende conclusies. We besluiten dit hoofdstuk met het behandelen van de zes dilemma's die door het Ministerie van SZW zijn geformuleerd voorafgaand aan het onderzoek.

6.1 Algemene conclusies

Naast de conclusies die we in hoofdstuk 4 en 5 hebben gepresenteerd, willen we in deze paragraaf een aantal belangrijke indrukken uiteenzetten, die voortkomen uit de focusgroepen.

Unanieme keuze voor solidariteit

Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat de keuze voor solidariteit unaniem is. Alle deelnemers kiezen voor een stelsel dat op solidariteit gebaseerd is, waarbij iedereen bijdraagt aan het garanderen van een inkomen voor diegenen die zelf niet in staat zijn een inkomen te genereren. Dit is natuurlijk mede gebaseerd op de notie dat mensen dan zelf ook op die voorziening terug kunnen vallen als zij zelf in zo'n situatie terecht komen. Er is echter wel een paradox te onderscheiden: alhoewel iedereen een handhaving wil van het stelsel, verwacht men dat het stelsel zoals we het kennen, niet gehandhaafd zal blijven.

“Dat hele collectieve gaat eruit, dat kun je niet tegenhouden. Maar ik heb het idee dat ze [de overheid] eerst doen en dan pas denken.”

Kennis van het socialezekerheidsstelsel

We vonden het opvallend in welke mate mensen geïnformeerd waren over het stelsel.¹ Men heeft over het algemeen weet van de grondslagen, basale rechten en plichten en specifieke aspecten als de armoedeval, de ontslag-versoepeling en het bestaan van re-integratiebedrijven en schuldhelpverlening. Diepgaand is deze kennis misschien niet en wellicht leggen mensen niet de meest voor de hand liggende verbanden, maar een feit is dat mensen zich (willen) informeren en wat nog belangrijker is, is dat zij zich ten aanzien van diverse zaken al een mening hebben gevormd over wat de overheid zou moeten doen en laten.

¹ We realiseren ons dat er een selectie kan zitten in de deelnemers: mensen die hun medewerking aan een groepsgesprek over de sociale zekerheid toezeggen, doen dat wellicht omdat ze er een expliciete mening of kennis over hebben.

De overheid zou in de communicatie naar de burgers gebruik kunnen maken van deze interesse in het stelsel, maar zich ook moeten realiseren dat mensen zich al redelijk vaste ideeën hebben gevormd.

Afruil

Mensen hebben over het algemeen behoorlijk goed voor ogen wat zij van de overheid verlangen en hoe de solidaire samenleving waarin zij willen leven, eruit dient te zien. Het denken over wat zij daarvoor over hebben (de afruil) is slechter ontwikkeld. Geconcludeerd zou kunnen worden dat het leven met het socialezekerheidsstelsel zoals we dat kennen, mensen op een bepaalde manier dus wel 'lui' heeft gemaakt. Men is bereid belasting te betalen en daartegenover formuleren mensen wensen. De haalbaarheid van die wensen of een financiële afweging betreffende die wensen hebben mensen echter nooit hoeven maken en zij blijken daartoe ook slecht – of in beperkte mate – in staat te zijn. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het feit dat we een deelnemer moesten vertellen dat hij wel degelijk meebetaalt aan de uitkeringen, namelijk via de belasting. Hij antwoordde: *“Ja zeg, als we zo gaan beginnen dan is dat schilderij aan de muur zeker ook van mijn belasting betaald”*. Daarnaast heerst het idee dat we in een rijke samenleving leven en dat er geld genoeg is voor de voorzieningen die men wil, namelijk het garanderen van het bestaansminimum en het zeker stellen van een aantal zaken zoals uitkeringen bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom en een betaalbare gezondheidszorg. Men ziet daarom geen noodzaak in het verhogen van de belasting. Wel ziet men een andere verdeling van de uitgaven als oplossing.

Tevens is het opvallend dat mensen niet de langetermijnontwikkelingen meenemen in hun denken. Een enkeling noemde het gevaar van de internationale economie en de stroom arbeidskrachten die dat kan opleveren c.q. al oplevert. Over de kosten en andere consequenties van bijvoorbeeld de vergrijzing hebben we niemand gehoord. De vraag die rijst, is wat voor ideeën of gevoelens mensen hierbij hebben: zijn ze niet op de hoogte van de gevolgen die de maatschappelijke en economische ontwikkelingen kunnen hebben, geloven ze de gevolgen zoals die worden voorgesteld niet, of zijn mensen eenvoudigweg niet in staat zich zorgen te maken over ontwikkelingen die pas over twintig jaar zichtbaar zullen zijn? Voor de overheid en haar beleidsmedewerkers is het van belang zich te realiseren dat de langetermijnontwikkelingen geen grote rol spelen in de meningsvorming van de burger, terwijl ze wel bepalend zijn voor het beleid dat wordt gemaakt.

Wantrouwen

Samenhangend met het voorgaande punt is de mate van onrust en ook onvrede die mensen uiten over de rol die de overheid inneemt. Deze onvrede beschreven we reeds in hoofdstuk 4 maar willen we in dit hoofdstuk extra benadrukken. Mensen hebben behoefte aan duidelijkheid en aan continuïteit van het stelsel en ervaren de overheid als onbetrouwbare partner. De veranderingen gaan volgens de deelnemers te snel en ze snappen – blijkbaar – de noodzaak niet. Ook hiermee dient de overheid rekening te houden in de

communicatie naar de burgers over op handen zijnde veranderingen in het stelsel, alsmede over de analyse van de ontwikkelingen die dergelijke veranderingen noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben.

Plichten prevaleren boven rechten

Een ander opvallend aspect dat voor ons uit de focusgroepen naar voren kwam, was dat mensen de rol van het individu binnen het sociaalezekerheidsstelsel beschreven in termen van plichten. Een burger moet van goede wil zijn, zijn best doen om aan werk te komen, zich laten omscholen, meewerken aan trajecten en hij moet werk accepteren. Het recht op privacy wordt van ondergeschikt belang gevonden. Alhoewel we het niet kunnen bewijzen aan de hand van dit onderzoek, vermoeden we dat hierin wel een verschil zit met bijvoorbeeld het denken over het stelsel in de jaren tachtig. Maatschappelijke discussies uit die tijd terughalend, is het waarschijnlijk dat men toen veel meer vanuit de rechten van het individu gesproken zou hebben. Men heeft recht op werk, op scholing, op bijstand, op zelfontplooiing, op passende arbeid et cetera. Dit huidige denken in termen van plichten zou geïnterpreteerd kunnen worden als een stap in de richting van denken over afruil. Het idee heeft postgevat dat we niet in luilekkerland wonen en dat er wel degelijk iets tegenover de rechten staat. De economische situatie van de afgelopen drie à vier jaar is hier naar alle waarschijnlijkheid ook van invloed op geweest: de werkloosheid is gestegen en in de media is veel aandacht voor maatschappelijk leed (bijvoorbeeld het bestaan van voedselbanken). Het is de vraag op welke wijze een aantrekkelijke economie de wijze van discussiëren beïnvloedt.

Verskil tussen groepen

Een laatste opvallend punt is dat er eigenlijk weinig verschil zat tussen de verschillende groepen. De uitkomsten waren aan het eind van de focusgroep voor een groot deel gelijk. Er was slechts sprake van accentverschillen en een verschil in wijze waarop men met elkaar discussieerde. Een verschil was wel dat uitkeringsgerechtigden zich meer identificeerden met de casus en minder stellig waren dan werkenden over de mate waarin de overheid zijn intrede moest doen in het privéleven van de uitkeringsgerechtigde. Daarnaast werd zichtbaar dat ouderen zich kwetsbaarder voelden op de arbeidsmarkt vanwege leeftijdsdiscriminatie dan jongeren. Tevens heerste er bij ouderen het idee dat de jongeren van nu geen grote neiging hebben hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en eerder geneigd zijn "*hun hand op te houden*". In de selectie van de respondenten werden deelnemers tot 45 jaar als 'jong' gedefinieerd. We hebben een aantal deelnemers gehad tussen de 18 en 25 maar de hoofdmoot betrof oudere jongeren. We hebben daardoor helaas geen goed beeld van hoe de jongste groep (18-25) aankijkt tegen hun eigen verantwoordelijkheid en zich opstelt tegenover de oudere generaties.

6.2 Behandeling dilemma's

Voorafgaand aan het onderzoek heeft het Ministerie van SZW een aantal dilemma's geformuleerd waarmee de globale onderzoeksvragen geoperationaliseerd zijn. Deze dilemma's hebben we middels een casus² (zie bijlage 2) of via directe vragen³ in de focusgroepen aan bod laten komen. De uitkomsten werken we per dilemma hieronder uit.

Het bijstandsniveau wordt in 2010 met circa tien procent verhoogd. Het gevolg is dat er meer mensen gebruik van maken en dat de belastingen omhoog gaan. Is dat eerlijk?

Bij een stijging van de bijstandsuitkering zullen, zo wordt gesteld in bovenstaande vraag, meer mensen in de uitkering stromen door een te geringe financiële prikkel om te gaan werken. Het feit dat hierdoor de belastingdruk zal stijgen, zal door de deelnemers aan onze focusgroepen zeker niet als eerlijk worden ervaren.

Ten eerste vinden zij dat iedereen die een uitkering heeft, er alles aan moet doen om aan het werk te komen. Men moet werk accepteren zelfs als dit betekent dat men niet (veel) meer verdient dan het uitkeringsniveau.

Daarnaast heerst het idee dat werken goed is voor de mens: je komt weer onder de mensen en je (financiële) situatie zal vanaf dan kunnen verbeteren.

De deelnemers aan de gesprekken denken dus veel minder in termen van een financiële prikkel om te gaan werken.

Ten tweede vindt men dat de overheid er alles aan moet doen om onrechtmatig gebruik van de sociale voorzieningen te voorkomen. Het gevolg dat meer mensen er gebruik van gaan maken, moet door de overheid bestreden worden: mensen moeten verplicht worden werk te aanvaarden en wanneer men weigert mag dit bestraft worden met kortingen op de uitkering.

Ten derde zal men bovenstaande vraag met 'nee' beantwoorden, omdat men een stijging van de belasting niet acceptabel vindt en omdat een deel van de deelnemers een stijging niet als een noodzakelijke consequentie aanvaardt.

Men heeft namelijk het idee dat er genoeg geld kan worden vrijgemaakt als de middelen anders worden uitgegeven en eerlijker worden verdeeld. Tevens aanvaarden de meeste deelnemers de causaliteit in bovenstaand dilemma niet.

Als de WW-uitkering omlaag zou gaan en men premie terugkrijgt, zou men dat gebruiken om de werkloosheidsverzekering weer aan te vullen?

De meeste deelnemers van de focusgroepen zeggen dit te zullen doen mits zij de premie van de verzekering kunnen betalen. Ouderen hebben hiertoe een grotere neiging omdat zij zich kwetsbaarder voelen op de arbeidsmarkt: werkgevers zullen niet snel een oudere werknemer aannemen, dus de oudere deelnemer acht zijn/haar eigen risico groter.

² Dilemma 1, 4, 5, 6 zijn via de casus aan de respondenten voorgelegd.

³ Dilemma 2 en 3 zijn letterlijk zo voorgelegd in de focusgroepen.

Als iemand er economisch slecht voor staat (arm, werkloos, arbeidsongeschikt) komt dat door pech of door een gebrek aan eigen inzet? In welke mate zijn risico's beïnvloedbaar?

Mensen zien wel degelijk de mogelijkheid dat het noodlot toe kan slaan en dat je situatie er opeens heel anders uit kan zien, bijvoorbeeld als je werkgever failliet gaat of als je ziek wordt. Dit ziet men als pech waar je als individu niets aan kan doen. Daarnaast ziet men ook dat een slechte situatie kan ontstaan door slechte keuzes, maar men denkt dat veel keuzes pas achteraf als 'slecht' kunnen worden bestempeld en dat in zo'n geval het risico vooraf niet afwendbaar is geweest. Tevens ziet men een categorie 'onverantwoorde' keuzes die eigenlijk niet gemaakt moeten worden. Men vermoedt echter dat er een sociaal zwakke groep bestaat, die deze keuzes maakt omdat ze niet beter weten. Voor deze groep moet wel bijstand blijven bestaan. De mate waarin mensen zelf kunnen voorkomen dat zij arbeidsongeschikt worden, wordt door mensen als gering beoordeeld. Arbeidsongeschiktheid wordt als dubbele pech gezien: je bent niet meer gezond én je kan niet meer werken.

Hoe kan moral-hazardgedrag voorkomen worden? Door streng te controleren, zelfs als dat ten koste gaat van de privacy? Of juist door mensen zelf mee te laten delen in de kosten – bijvoorbeeld van hun werkloosheid?

Onjuist gebruik van de sociale voorzieningen dient door de overheid streng te worden gecontroleerd en bestraft volgens de deelnemers. Zij geven aan dat privacy in principe ondergeschikt is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat mensen in een uitkering – die in principe beter kijkt hebben op wat er nu aan controle en handhaving wordt ingezet – hierin minder stellig zijn. Zij vinden dat er al een behoorlijke inbreuk op hun privacy wordt gedaan.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de deelnemers uit onze focusgroepen niet voldoende kennis hebben als het over een term als moral hazard gaat. Het weigeren van een baan omdat deze maar € 75 extra oplevert, kan volgens de grote meerderheid van de deelnemers niet door de beugel en moet worden bestraft. Het gaat hier om een rationele afweging van wel of niet gaan werken, terwijl je de kans hebt. Het tegengaan van moral hazard in termen van verantwoordelijkheid nemen om je eigen risico's te beperken, is niet iets waar mensen goed mee uit de voeten lijken te kunnen. Men heeft eerder de neiging om werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als pech te ervaren.

Kunnen uitkeringsgerechtigden verplicht worden elke baan of scholing te accepteren?

Ja. De plichten die men ziet aan de kant van een uitkeringsgerechtigde zijn hoog en prevaleren boven zijn rechten. Enerzijds komen mensen tot dit oordeel omdat een uitkeringsgerechtigde de plicht heeft er alles aan te doen om uit zijn uitkeringsafhankelijke situatie te komen. Anderzijds komen mensen tot dit oordeel omdat van een uitkering niemand beter wordt, maar van werken wel. Werken is gezond, lijkt het motto, omdat het je onder de mensen brengt. Daarnaast heeft men de overtuiging dat het gemakkelijker is om een betere baan te vinden als je al een baan hebt. *"Van het één komt het ander."*

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het bovenstaande verhaal opgaat voor mensen in de bijstand. Mensen met een WW-uitkering krijgen meer ruimte om werk te vinden op niveau. Wel blijft hun plicht bestaan om er alles aan te doen dit werk te vinden. Dus als het te lang duurt zullen zij daarbij begeleiding moeten accepteren.

Zijn verschillen tussen werk en uitkering nu te groot of juist te klein? Lukt een kleiner verschil moral-hazardgedrag uit? Hoeveel meer moet een werkende ontvangen ten opzichte van iemand met een uitkering? Moeten daarvoor belastingen worden aangepast of uitkeringsniveaus?

Het gat tussen uitkering en inkomen moet wellicht groter, zo vinden sommigen. De uitkeringen structureel naar beneden schroeven vindt men dan geen optie: men ziet eerder mogelijkheden in een hoger netto arbeidsinkomen. In de meeste focusgroepen worden ook de sociale aspecten aangekaart die werken met zich meebrengt. Niet alleen economische motieven spelen een rol bij het accepteren van werk. Betaalde arbeid stimuleert de eigenwaarde: mensen kunnen trots zijn op zichzelf en zich nuttig voelen doordat ze een bijdrage leveren aan de maatschappij. Daarnaast is het sociale aspect van werken ook erg belangrijk. Het dagelijkse contact met collega's en klanten zorgt ervoor dat men niet geïsoleerd raakt. Met name de uitkeringsgerechtigden vinden deze laatste aspecten heel erg belangrijk. Dit zou voor hen een belangrijke reden zijn om de baan te accepteren, zelfs al zou men er financieel wat op achteruit gaan. Financiële prikkels zijn dus niet de enige en ook niet de belangrijkste prikkel als het gaat om werk te zoeken, en daarom treedt moral hazard volgens de gespreksdeelnemers lang niet altijd op. Korten op de uitkering (bij weigering van werk) noemt men wel als middel om te handhaven. Men 'gelooft' dus wel in het geven van een financiële prikkel op deze manier.

LITERATUUR

21minuten.nl (2005). Geraadpleegd 30 maart 2006 via http://www.21minuten.nl/21minuten/rapport_21minuten_nl_2005_04_21.pdf.

CDA (2005). *Program van uitgangspunten*.

Jacobs, B. e.a. (2003). De nieuwe economische agenda van links. *Socialisme en democratie. Maandblad van de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid*. Jaargang 60, nr. 10/11.

Ministerie van SZW (2005). *Notitie Nieuwe Accenten op het terrein van Werk en Inkomen (NAWI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29804, nr. 1.

Projectgroep Verzorgingsstaat PvdA (2005). *De Wet van de Wederkerigheid*.

SCP (2005). *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: SCP.

SCP (2002). *Zelfbepaalde zekerheden*. Den Haag: SCP.

SCP (2003). *Steun voor de verzorgingsstaat*. Den Haag: SCP.

SCP (2004). *Sociaal Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

SCP (2004). *Moraal in de publieke opinie*. Den Haag: SCP.

TNO Kwaliteit van leven (2005). *Agenda voor de toekomst – Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*. Amsterdam: PlantijnCasparie.

Veen, R. van der (2005). *Nieuwe vormen van solidariteit. Sociaal democratische beginselen en de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, Mets & Schilt.

WRR (2005). *Toekomstbestendig Stelsel Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

ONDERZOEKSVERANTWOORDING FOCUSGROEPEN

Het veldwerk voor dit onderzoek bestond uit acht focusgroepen met burgers.

Elke focusgroep hebben we zoveel mogelijk homogeen samengesteld. De acht focusgroepen hebben we als volgt gevarieerd naar verschillende achtergrondkenmerken:

- opleiding: lbo/mbo en hbo/wo;
- sociaaleconomische situatie: werkend / niet werkend met een uitkering / niet werkend zonder uitkering ('nuggers');
- etniciteit: één groep met uitsluitend deelnemers met een allochtone achtergrond;
- regio: vier gesprekken in Amsterdam, twee in Den Bosch, twee in Zwolle);
- leeftijd: tot 45 jaar ('jong') en vanaf 46 jaar ('oud').

De acht groepen hebben we als volgt gespreid over deze kenmerken:

	Werkend	Niet-werkend, met uitkering	Nugger
Lbo jong	1. Amsterdam	5. Zwolle	8. Zwolle
Lbo oud	2. Den Bosch	6. Amsterdam	
Hbo jong		7. Amsterdam	
Hbo oud	3. Den Bosch		
Allochtonen	4. Amsterdam		

Voor de werving van deelnemers hebben we gebruikgemaakt van verschillende bestanden. Het basisbestand vormde TNS NIPObase. Dit is een bestand met meer dan 200.000 huishoudens, waaruit we een selectie naar de genoemde kenmerken hebben gemaakt om deelnemers te werven. De beoogde deelnemers ontvingen een e-mail met een verzoek tot deelname aan het onderzoek. Vervolgens hebben we de groepen samengesteld uit de groep mensen van wie we een positief antwoord kregen. In aanvulling op TNS NIPObase hebben we gebruikgemaakt van twee gespecialiseerde wervingsbureaus om gespreksdeelnemers te vinden.

We streefden naar een deelnemersaantal van acht personen per werkgroep. In alle gevallen zijn we er in geslaagd acht tot tien deelnemers te werven. Een uitzondering hierop vormde de groep hoger opgeleiden met een uitkering en de groep oudere werkenden met lbo-niveau in Den Bosch (6 deelnemers). De opkomst bij de focusgroepen was over het algemeen hoog.

De gesprekken hebben we gevoerd aan de hand van een gespreksleidraad, die we vooraf in samenspraak met het Ministerie van SZW hebben opgesteld (zie bijlage 2). Onderdeel van de leidraad vormde een case, die in verschillende onderdelen aan de groepen werd voorgelegd. Op deze manier hebben we de verschillende vraagpunten en dilemma's opgeknipt en vertaald naar voor iedereen begrijpelijke vragen en gesprekspunten. In alle groepen hebben we gebruikgemaakt van dezelfde leidraad.

De focusgroepen hebben plaatsgevonden in de periode van 28 februari tot en met 13 maart 2006.

De focusgroepen zijn uitgevoerd in samenwerking met TNS NIPO Consult. Een ervaren gespreksleider van TNS NIPO Consult begeleidde de gesprekken en een onderzoeker van Regioplan nam aan elk gesprek deel om verdiepende vragen te stellen en te observeren (als basis voor het verslag). Daarnaast was TNS NIPO Consult verantwoordelijk voor de werving van de deelnemers en alle praktische zaken.

BIJLAGE 2

GESPREKSLEIDRAAD

Introductie van gespreksleider

Verkenning definitie solidariteit/verzorging/verantwoordelijkheid (Met betrekking tot werk en inkomen)

- (1) Welke vorm(en) van bestaanszekerheid verwacht u dat de Nederlandse overheid u biedt? Bestaanszekerheid: in termen van inkomens(verzekering), levensonderhoud.
- (2) Welke mate van bestaanszekerheid verwacht u dat de Nederlandse overheid u biedt?
- (3) In welke mate voelt u zich als individu verantwoordelijk ten aanzien van het zelf voorzien in uw inkomen?
- (4) Voelt u deze verantwoordelijkheid ook naar uw ouders? Uw kinderen? Uw partner? Overige familieleden? De samenleving?
- (5) Bent u van mening dat ieder individu eenzelfde hoeveelheid verantwoordelijkheid kan/moet dragen?

Inventariseer op een flap.

(Gespreksleider: als er een discrepantie zit tussen de antwoorden op 1,2 t.o.v. 3,4,5 dan doorpraten over waar de verdeling ligt van verantwoordelijkheid en ingrijpen en keuzevrijheid individu.)

Introductie van de case 'Meneer A'

Doel casus: noties rond solidariteit, verzorging en verantwoordelijkheid scherper maken.

Meneer A. is een werkloze, gescheiden man van 45 jaar. Hij heeft twee zoontjes en heeft met zijn ex-vrouw co-ouderschap over beide kinderen. In het verleden heeft meneer A. in de bouw gewerkt. Hij moest na 23 jaar met dit werk stoppen vanwege schouderklachten en problemen met zijn been. Zijn werkgever zei geen alternatief werk te hebben. Drie jaar geleden is hij in de bijstand terecht gekomen. Sinds die tijd heeft hij zijn groot rijbewijs gehaald, omdat hij mogelijkheden zag om in de transport te werken. Hij stuurt ongeveer één sollicitatiebrief per week naar een mogelijke werkgever in deze sector. In verband met de zorg voor zijn kinderen wil hij maximaal 32 uur per week werken. Tot nu toe zijn de pogingen om werk te vinden tevergeefs. In het verleden heeft hij twee keer een baan moeten weigeren omdat de werkgever alleen werk had voor minimaal veertig uur per week en meneer A. dat niet met de zorg voor de kinderen kon combineren.

Aanknopingspunten voor discussie: solliciteert meneer genoeg, moet hij zijn horizon niet verbreden naar andere sectoren? Mag hij een baan weigeren vanwege het aantal uur? (in de transportsector is parttime werken niet gebruikelijk). Meneer heeft iets ondernomen om zich aantrekkelijk te maken voor arbeidsmarkt (rijbewijs gehaald): had hij meer moeten doen?

Vragen:

- Is het terecht dat meneer A. een bijstandsuitkering ontvangt?
- Wanneer is het wel terecht, en wanneer niet, dat meneer A. een bijstandsuitkering ontvangt? Waarom vindt u dat? (bijvoorbeeld niet terecht als hij alleen solliciteert in de sector transport, werk geweigerd heeft).
- Hoe had voorkomen kunnen worden dat meneer A. in de bijstand terechtkwam en wiens verantwoordelijkheid is dat? (werkgever, arbodienst, UWV).

(Gespreksleider: leg hier de link met de punten die genoemd zijn bij de verkenning.)

Afruil

Meneer A. moet al geruime tijd rondkomen van een uitkering. Van zijn uitkering lost hij ook nog een schuld af die hij in de afgelopen jaren heeft gemaakt. Hierdoor houdt hij weinig geld over om van te leven. Hij heeft nu al twee maanden de gas-, water- en elektriciteitsrekeningen niet betaald en een huurachterstand van vier maanden. Meneer A. vreest een uithuiszetting. Het lukt meneer A. nog steeds niet zelf werk te vinden en zo een hoger inkomen te genereren. Het feit dat hij geen diploma's heeft, maakt dat er maar weinig vacatures zijn om op te reageren.

- Welke mogelijkheden heeft meneer om uit deze spiraal te komen?
- Welke ondersteuning zou hij hierbij moeten krijgen en op welke manier?
- Welke verantwoordelijkheid heeft meneer zelf?
- Wie moet de financiële consequenties dragen voor de ondersteuning?
- Als er nou heel veel mensen zijn die dit soort ondersteuning nodig hebben, wat betekent dat voor de collectieve lasten in Nederland? Er zijn wel 800.000 mensen met een WAO-uitkering en 300.000 met een bijstandsuitkering.
- Wat moet er dan gebeuren, vindt u?

(Gespreksleider: bij deze vragen gaat het niet om het in kaart brengen van een hulpverleningstraject maar om mensen na te laten denken over mogelijke oplossingen die nodig zijn om iemand uit een uitkeringsafhankelijke situatie te krijgen, welke verwachting men neerlegt bij mensen in een uitkeringssituatie en om het laten benoemen bij wie de verantwoordelijkheid hiervoor ligt).

Risicohouding

- Als de overheid minder inkomensgaranties zou bieden, zou u zich dan willen verzekeren tegen inkomensverlies?
- Heeft u in uw leven garanties ingebouwd voor het geval u arbeidsongeschikt wordt, werkloos raakt of anderszins inkomen verliest? Zo nee, waarom niet?
- Zijn er dingen die u doet of die u laat
 - om te voorkomen dat u arbeidsongeschikt/werkloos wordt?
 - om te zorgen dat u aantrekkelijk blijft voor de arbeidsmarkt?
- Zo nee, waarom niet?

(Gespreksleider: mochten deze vragen niet begrepen worden, benut de volgende hulpvragen.)

- Welke verzekeringen heeft u lopen?
(brand, inboedel, reisverzekering, annuleringsverzekering, rechtsbijstand, allrisk auto)
- Waarom heeft u deze verzekeringen?

Risicoperceptie

Meneer A. is op zijn 16^{de} gestopt met school en is toen bij zijn oom in het bouwbedrijf gaan werken. Hij heeft nooit een diploma behaald. Na 23 jaar in de bouw te hebben gewerkt, kreeg hij zulke zware lichamelijke klachten dat hij werd afgekeurd voor het werken in de bouw. Meneer A. besloot voor zichzelf te beginnen. Omdat hij alleen werkervaring en contacten in de bouw had, begon hij een eenpersoonsbedrijfje als werkvoorbereider/planner voor aannemers. Hij sloot een lening af om voldoende startkapitaal te hebben om het bedrijfje op te starten. Na twee jaar goed gedraaid te hebben, sloeg de economische recessie toe in 2002 en de inkomsten van meneer A. liepen zienderogen achteruit. Na zes maanden van vrijwel geen inkomsten en wel uitgaven, zag meneer A. zich genoodzaakt om zijn bedrijfje op te doeken en een uitkering aan te vragen. Van zijn uitkering moet meneer A. nu ook zijn schuld aflossen (die hij met de lening van het startkapitaal voor zijn bedrijfje gemaakt had).

- Hoe ver staat de casus van meneer A. of welke andere casus dan ook (arbeidsongeschikt worden, werkloos raken, je vaste lasten niet meer kunnen betalen) van ons af?
- Zou u in zo'n soort situatie terecht kunnen komen?
- Had meneer A. deze situatie kunnen voorkomen?
- Kent u zulke mensen?

Als mensen zich identificeren met de casus (*ja, dat had mij kunnen overkomen*) verandert dit dan kijk op solidariteit en verandert dit de risicohouding?

Moral hazard

Op een van de sollicitaties die meneer A. heeft gestuurd, komt een positief antwoord. Meneer A. kan mogelijk gaan werken bij een lokale supermarkt. Zijn nettosalaris zal dan echter maar € 75 boven zijn uitkering liggen. Meneer A. overweegt om de baan niet te accepteren.

- Wat vindt u ervan als meneer A. de baan niet zal aannemen?
- Vindt u dat de overheid mensen mag korten bij weigering van werk?
- wanneer wel en niet?;
- Wat kan de overheid doen om te voorkomen dat mensen om deze reden een baan weigeren?
 - meer controle/handhaving: strenge jobcoach, (zelfs als het ten koste gaat van de privacy?);
 - lagere uitkering, hoger minimumloon (financiële prikkel);
 - anders?

Om discussie te voeden: het scheelt meneer A. maar 75 euro per maand, maar de samenleving bespaart het bruto 1000 euro per maand als hij de baan accepteert, omdat hij dan geen uitkering meer ontvangt.

Tot slot: stellingen

- Niemand hoeft werkloos te zijn: voor iedereen die (echt) wil, is er werk.
- Mensen die onder het sociaal minimum leven, hebben in hun leven verkeerde keuzes gemaakt.
- Mensen kunnen door allerlei redenen – waar zij in principe niets aan kunnen doen – onder het sociaal minimum raken.
- Doordat de Nederlandse overheid inkomensgaranties biedt, worden burgers zelf minder creatief/geprikkeld in het zoeken naar een uitweg of in het voorkomen van risico's.
- Als er meer geld nodig is voor sociale zekerheid, doordat het aantal mensen met een uitkering stijgt, dan moeten de collectieve lasten stijgen.

BIJLAGE 3

ENQUÊTE

Het ministerie van SZW heeft als aanvulling op het kwalitatieve onderzoek aan RegioPlan en TNS NIPO gevraagd een enquête uit te zetten. Met deze enquête wilde het ministerie zicht krijgen op opvattingen van Nederlanders over onderwerpen die bij sociale zekerheid een rol spelen, te weten: onderling vertrouwen, verantwoordelijkheidsverdeling, medeleven met anderen, inzet en risicohouding.

De vragen die SZW voor de enquête formuleerde, hebben meegelopen in het omnibusonderzoek Homebus van TNS NIPO. De enquête is gehouden onder een steekproef van willekeurig gekozen respondenten. Het uitzetten van de enquête stond los van het kwalitatieve onderzoek: de werving van respondenten voor de enquête stond niet in verband met de werving van de deelnemers voor de groepsgesprekken. De uitkomsten van de enquête zijn niet betrokken in dit onderzoeksrapport. In totaal hebben 210 mensen de vragen beantwoord. Onderstaand volgt een weergave van de uitkomsten van de enquête:

1.1 Uitkomsten enquête

Tabel 1 (n=210)

Stellingen	Mee eens aantal	Mee eens percentage	Oneens aantal	Oneens percentage
De meeste mensen zijn te vertrouwen	124	59	86	41
Mensen zouden meer verantwoordelijkheid voor zichzelf moeten nemen	199	95	11	5
De staat zou meer verantwoordelijkheid voor mensen moeten nemen	102	49	108	51

Tabel 2 (n=210)

	Geen percentage	Weinig percentage	Af en toe percentage	Veel percentage
Maakt u zich zorgen over de leefomstandigheden van andere Nederlanders?	5	18	67	10

Tabel 3 (n=210)

Veel mensen zijn arm. Is dat volgens u, vooral omdat.....	Aantal	Percentage
Zij zich niet genoeg inspannen	31	15
Zij pech hebben	33	16
De maatschappij oneerlijk is ingericht	112	53
Maatschappelijke vooruitgang noodzakelijkerwijs samengaat met armoede	34	16
Totaal ondervraagden	210	100

Aan de respondenten is het volgende dilemma voorgelegd:

Stel u doet mee aan een quiz. Tijdens deze quiz heeft u op een bepaald moment € 5000 gewonnen. Vervolgens krijgt u van de quizmaster de volgende keuze voorgelegd: u stopt met spelen en neemt de € 5000 mee naar huis, of u gaat door en heeft 25 procent kans om € 25.000 te winnen. Het is ook mogelijk dat u met niets naar huis gaat.

Tabel 3 (n=210)

Wat doet u?	Aantal	Percentage
U stopt met spelen en neemt de € 5.000 mee naar huis	159	76
U gaat door met spelen en neemt de kans dat u € 25.000 wint of alles verliest	51	24
Totaal	210	100

1.2 Achtergrond kenmerken respondenten

Tabel 4 (n=210)

Sekse	Aantal	Percentage
Man	106	50
Vrouw	104	50
Totaal	210	100

Tabel 5 (n=210)

Leeftijd	Aantal	Percentage
T/m 34 jaar	57	27
35 t/m 49 jaar	67	32
50 jaar en ouder	86	41
Totaal	210	100

Tabel 6 (n=210)

Regio	Aantal	Percentage
Drie grote steden	39	19
Rest West	66	31
Noord	18	9
Oost	45	21
Zuid	42	20
Totaal	210	100

Tabel 7 (n=210)

Opleiding	Aantal	Percentage
Lager onderwijs	5	2
Lager beroepsonderwijs	35	17
Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs	24	11
Middelbaar beroepsonderwijs	66	31
Hoger algemeen en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs	17	8
Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs	49	23
Wetenschappelijk onderwijs (doctoraal)	14	7
Totaal	210	100