Gelijk

Gelijk

Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal

Redactie: Paul de Beer, Jelle van der Meer, Pieter Pekelharing

2006 Van Gennep / De Balie

Deze publicatie kwam tot stand dankzij de financiële steun van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, OC&W en de Raad voor het openbaar bestuur

© 2006 Uitgeverij van Gennep

Vormgeving omslag Debbie Mollenhagen
Vormgeving binnenwerk Steven Boland
ISBN 9055157627
NUR 740

Inhoud

Inleiding 7
Paul de Beer, Jelle van der Meer en Pieter Pekelharing

1. Visies op gelijkheid 16
Paul de Beer en Pieter Pekelharing

2. Onderwijs 35
Over kansen en kiezen
Sietske Waslander

3. Inkomen en arbeidsmarkt 63
Naar een modernisering van de verzorgingsstaat
Ruud Muffels

4. Gezondheidszorg 85
Het recht op gelijke toegang
Martin Buijsen en André den Exter

5. Sociale veiligheid 108
De gevaren van minder overheid en meer markt
Vic Veldheer en Karin Wittebrood

6. Het openbaar bestuur 127
De gelijkheidscultuur en het verschil tusen differentiëren en discrimineren
Sophie van Bijsterveld en Peter de Goede

7. De internationale arena 144
Soevereiniteit staat armoedebestrijding in de weg
Robert van der Veen

8. De oude gelijkheid is passé. Leve de nieuwe gelijkheid! 169
Paul de Beer, Jelle van der Meer en Pieter Pekelharing

Dankwoord

Aan dit onderzoek naar 'gelijkheid' hebben veel mensen een bijdrage geleverd. Speciaal willen wij hier bedanken de deelnemers aan de drie Baliebijeenkomsten waarin concepten van de hoofdstukken ter discussie stonden. Dat waren in alfabetische volgorde:

Guusje Dolsma (VNO/NCW)
Pieter Hilhorst (publicist)
Heleen Janssen (ministerie van Binnenlandse Zaken)
Jan Klaver (VNO/NCW)
Sip Nieuwsma (VNO/NCW)
Monique Kremer (WRR)
Kick van der Pol (Interpolis)
Caroline Rietbergen (FNV)
Will Tiemeijer (OC&W)
Ankie Verlaan (UvA)
Leo Vester (ministerie van Justitie)

Hun kritiek, aanvullingen en aansporingen waren van wezenlijk belang. Uiteraard gaat de meeste dank uit naar de auteurs van de hoofdstukken. Zij waren bereid zich door de redacteuren in een keurslijf te laten persen, waardoor de hoofdstukken van dit boek samen een geheel vormen.

PdB/JvdM/PP

Inleiding

Paul de Beer, Jelle van der Meer, Pieter Pekelharing

Gelijkheid is uit…

Sinds het eind van de jaren tachtig lijkt het begrip gelijkheid uit de politieke discussie te zijn verdwenen. We horen veel over (keuze)vrijheid en er bestaan zorgen over het gebrek aan solidariteit binnen of tussen samenlevingen, maar er zijn vrijwel geen politici die zich druk maken over ongelijkheid binnen (of tussen) samenlevingen. Als Bush en Blair de waarden van het westen verdedigen, dan prijzen ze bovenal de vrijheid. *Operation Enduring Freedom* heette dan ook de reactie op 11 september 2001. Als het gaat over de integratie van allochtonen, de eenwording van Europa, de relatie tussen economische groei en milieuvervuiling, de problematiek van de vergrijzing en sociale uitsluiting, dan is de hoofdvraag: 'Is er wel voldoende gemeenschapszin en wat zijn de gevolgen voor de individuele (keuze)vrijheid?' We morren weliswaar over de topinkomens van ondernemers, maar dat is niet zonder dubbelhartigheid. Want komt het pleiten voor meer gelijkheid niet ook voort uit rancune of jaloezie? Gelijkheid is geen aansprekend ideaal meer. Gelijkheid is verdwenen achter die twee andere klassieke waarden: vrijheid en gemeenschapszin. Als een waarde op zich lijkt gelijkheid te hebben afgedaan.

Sterker nog, het begrip gelijkheid is synoniem geworden voor wat er in het verleden allemaal is misgegaan. Er is een gedeelde overtuiging dat sectoren als het onderwijs en de zorg juist onder *te veel* gelijkheid gebukt gaan. Daardoor is de variëteit in het zorg- en onderwijsaanbod beperkt, hetgeen de kwaliteit van de geboden diensten heeft geschaad. De regelingen die gelijkheid bevorderen, hebben 'verstarring' in de hand gewerkt. Hetzelfde

geldt op het gebied van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Het waarborgen van een minimum, zonder tegenprestaties te vragen, heeft mensen afhankelijk gemaakt van het uitkeringssysteem en te weinig geprikkeld om zelf actief te worden, aldus de heersende opvatting. Mensen zijn van hun eigen verantwoordelijkheid beroofd. Dat heeft geleid tot een verlies aan gevoel van eigenwaarde. Vandaar dat velen het begrip 'sociaal' willen herijken. 'Sociaal' is niet langer het streven naar kleinere verschillen, maar het prikkelen en aanmoedigen van mensen om 'mee te doen' in de samenleving. 'Gelijkheid moet een stap terug doen ten faveure van de participatie', zo luidde de titel van een lezing waarin PvdA-voorman Wouter Bos het klassieke sociaaldemocratische gelijkheidsideaal ter discussie stelde. Wie naar gelijkheid streeft, is dynamisch noch sociaal maar soft, en verlangt terug naar een tijd waarin mensen in slaap werden gewiegd. De moderne samenleving moet zich uit de knellende banden van het ouderwetse gelijkheidsstreven bevrijden.

...en toch is iedereen egalitarist

Het gelijkheidsstreven heeft zo bezien als doel op zich afgedaan. Niettemin speelt '(on)gelijkheid' nog steeds een centrale rol bij tal van actuele maatschappelijke problemen, ook al vallen daarbij zelden de termen gelijkheid en ongelijkheid. Een kort overzichtje.

De discussie over de multiculturele samenleving gaat in essentie over gelijkheid. Immers, de kern van het probleem zijn de verschillen tussen allochtonen en autochtonen. Als allochtonen precies zo zouden denken en doen als autochtonen, zou er geen probleem zijn. De problemen vloeien voort uit het feit dat allochtonen *minder* participeren in arbeid, een *andere* taal spreken, *andere* 'normen en waarden' aanhangen, *vaker* crimineel zijn, enzovoorts. Het hiermee verwante vraagstuk van de immigratie gaat in wezen over de vraag in hoeverre we buitenlanders anders mogen en moeten behandelen dan Nederlandse ingezetenen. Buitenlanders in het buitenland missen vanzelfsprekend de Nederlandse rechten. De vraag is nu onder welke voorwaarden buitenlanders zich hier mogen vestigen en daarmee (geheel of ten dele) gelijke rechten verkrijgen als Nederlandse staatsburgers.

Het probleem van de segregatie in het onderwijs is op zichzelf niet dat er zwarte en witte scholen zijn, maar dat, naar alom wordt aangenomen, zwarte scholen hun leerlingen *minder* kans op een goede opleiding bieden. Het probleem is dus de ongelijkheid in de kwaliteit van het onderwijs. Dat deze segregatie niet eenvoudig is tegen te gaan vloeit voort uit het feit dat de keuzevrijheid van de ouders vooralsnog voorrang krijgt boven het doel van gelijke kwaliteit van het onderwijs. Toch wordt dit slechts zelden expliciet erkend, aangezien men dan de (impliciete) norm van gelijkwaardig basisonderwijs voor iedereen zou moeten opgeven om de keuzevrijheid in stand te houden.

Wachtlijsten in de zorg worden mede veroorzaakt door het feit dat de zorg voor iedereen in dezelfde mate toegankelijk is. Bij een gegeven budget leidt dit onvermijdelijk tot 'filevorming'. Het wordt echter niet acceptabel gevonden dat men met geld een plaats vooraan in de rij zou kunnen kopen. Inkomensverschillen mogen in de zorg (nog) geen rol spelen – hoewel in de praktijk sommigen wel degelijk snellere toegang hebben tot de zorg, bijvoorbeeld topsporters of rijken die naar het buitenland kunnen uitwijken voor een behandeling.

Verhoging van collegegelden en vervanging van beurzen door leningen stuiten steevast op weerstanden, omdat het de gelijke toegang tot het hoger onderwijs, ongeacht de sociale achtergrond van de studenten, zou schaden. Kinderen uit armere milieus zouden hierdoor worden afgeschrikt.

Blijkbaar heeft het gelijkheidsideaal dus nog wel degelijk een aantrekkingskracht. Nadere beschouwing leert dat niet het beginsel van gelijkheid het probleem is, maar de concrete vorm waarin dit beginsel in de praktijk wordt toegepast. Het soort *regelingen* en *instrumenten* dat we met het oog op gelijkheid hebben ingesteld, lijkt verouderd te zijn. Ze werken niet meer of ze werken zelfs averechts en ondermijnen de keuzevrijheid en de gemeenschapszin. Misschien hoeven we dus niet afstand te nemen van het gelijkheidsstreven, maar wel naar *een ander soort* gelijkheid te streven. We moeten de gelijkheid bij de tijd brengen. Zolang we het ideaal van gelijkheid niet verwarren met de concrete maatregelen die in het verleden zijn genomen om het ideaal

te realiseren, kunnen we het gelijkheidsstreven in een nieuw jasje steken, zodat het weer aantrekkelijk en salonfähig wordt.

Volgens Nobelprijswinnaar Amartya Sen is in feite iedereen een egalitarist, omdat iedereen gelijkheid in tenminste één cruciale dimensie van het politieke of sociale leven bepleit. Zelfs degenen die beweren 'tegen de gelijkheid' te zijn, komen volgens Sen nooit verder dan verwerping van gelijkheid op het ene vlak ter wille van de handhaving ervan op een ander vlak. Zo pleit de een voor gelijke rechten, de ander voor gelijke kansen, en weer een andere voor gelijk welzijn. Elke normatieve politieke of sociale theorie die de tand des tijds heeft doorstaan, pleit voor gelijkheid binnen een of andere cruciale dimensie van het politieke of sociale leven. Zelfs de utilisten, die bereid waren het geluk van een minderheid op te offeren aan het geluk van de meerderheid, pleitten in ieder geval voor gelijke behandeling van mensen binnen het domein van de winst- en verliesrekening van geluk. De vraag is volgens Sen dan ook niet: 'Ben je voor of tegen gelijkheid?', maar 'Voor welke soort gelijkheid ben je?'

Kortom, de uitvoering van het gelijkheidsstreven heeft veel van z'n glans verloren, maar als beginsel staat gelijkheid nog steeds overeind. Als verborgen waarde speelt het een belangrijke rol in het politieke debat. Allemaal hebben we een basaal idee van menselijke gelijkwaardigheid, waar we op terugvallen wanneer we pogen te rechtvaardigen waarom deze of gene regeling in het licht van deze of gene feiten moet worden herzien. De kunst is dat idee van gelijkheid expliciet te maken, te onderzoeken en in regelingen om te zetten die ons beter helpen de ongelijkheden van deze tijd te bestrijden.

Wat is er veranderd rond gelijkheid?

De veranderde opvattingen over gelijkheid hebben alles te maken met de veranderde omstandigheden, voor een deel veroorzaakt door het succes van het 'oude' gelijkheidsstreven. Sommige ongelijkheden zijn verminderd of verdwenen, maar er zijn ook nieuwe voor in de plaats gekomen. Wat is er veranderd aan en rond 'gelijkheid'?

'Gelijkheid' is per definitie relatief: er wordt vergeleken, en

aan vergelijken zitten drie dimensies: *wat* je vergelijkt, *wie* je vergelijkt en *welke momenten* je vergelijkt. Om met dat laatste te beginnen: vergeleken met honderd jaar geleden is de gelijkheid tussen burgers in ons land flink toegenomen, op vele terreinen. Het geldt voor kennis, gezondheid, huisvesting, inkomen en politieke macht. Als de mate van ongelijkheid door de tijd heen afneemt zou je kunnen verwachten dat de waardering voor nog meer gelijkheid evenredig afneemt. Het is echter de vraag of het zo werkt. Mensen oordelen niet op basis van statistieken maar op basis van de eigen relatieve positie, en daarbij vergelijken ze niet met het verleden – 'achteruit-vergelijken' – maar kijken vooral naar links en rechts. Daarnaast kijken mensen ook naar voren en hopen zelf in de toekomst te zullen stijgen. Hoop op stijging door de tijd vereist ongelijkheid op één tijdstip. Is het misschien zo dat een dergelijk 'vooruit-vergelijken' is toegenomen en dat daarmee ook een herwaardering plaats heeft gevonden van verschillen? Immers: zonder de miljonair heeft de krantenjongen geen droom. Zo'n verschuiving naar 'vooruit-vergelijken' is eigenlijk een verschuiving van gelijkheid van uitkomsten naar gelijkheid van kansen. Van een statische vergelijking naar een meer dynamische. De vraag is: is een dergelijke verschuiving inderdaad aan de gang en hoe moeten we de herwaardering van ongelijkheid die hier bij hoort beoordelen?

De tweede dimensie van vergelijken is *wat* je vergelijkt. Inkomen, bezit, opleiding, gezondheid, et cetera: de opvattingen over welke soort gelijkheid wenselijk is, lopen per onderwerp sterk uiteen. Bij onderwijs gaat het niet om gelijke uitkomsten maar altijd om gelijke kansen, terwijl in de gezondheidszorg de gelijkheid van toegang én van uitkomsten voorop staat (tot nu toe). Bij huisvesting is dat weer helemaal niet het geval: daar wordt slechts een bodem gelegd. Wie goed oplet ziet dat dit 'bodem-denken' school maakt. In het inkomensbeleid wordt steeds minder gesproken over nivellering, de discussie gaat vooral over de hoogte van het minimum. Het debat over de toenemende verschillen tussen hoge en lage inkomens blijft zonder beleidsconsequenties. Ook in de gezondheidszorg is sinds kort de discussie geopend en groeit de steun om de volstrekt gelijke toegang te vervangen door het garanderen van een fatsoenlijk minimum.

Er lijkt hier sprake van een veranderde opvatting over gelijkheid, en wel in twee opzichten. Behalve een verschuiving van nivellering naar 'bodem-denken', is er ook sprake van een verschuivende waardering van de 'eigen verdienste'. Inkomens worden sterker dan in het verleden gezien als uitdrukking van individueel presteren. In het onderwijs neemt het belang toe van 'prestatie' als bepalend voor toegang (van Cito-toets tot '*centres of excellence*'), en ook in de gezondheidszorg wordt vaker gesproken over het in rekening brengen van de 'eigen schuld'-factor (roken, eten). Het lastige is dat talent en fysieke constitutie (en de maatschappelijke, economische waardering daarvan) niet makkelijk te onderscheiden zijn van persoonlijke inzet. In deze delicate balans is sprake van een verschuiving van compensatie van 'natuurlijke' ongelijkheid naar het belonen van eigen verantwoordelijkheid en individuele prestaties.

De derde dimensie is met *wie* je vergelijkt. Mensen kijken naar de buurman, maar dat is de spreekwoordelijke buurman. Door media en politiek is de kring waarbinnen vergeleken wordt die van het eigen land: het afgebakende territorium waarbinnen beleid gemaakt kan worden. Opvattingen over gewenste verschillen en gelijkheid kunnen binnen staatsgrenzen leiden tot maatregelen. Discussies over internationale ongelijkheid zijn tot nog toe eerder moreel dan beleidsmatig. Wat nieuw is, is dat het onderscheid tussen nationaal en internationaal lastiger wordt. Door het bekende rijtje ontwikkelingen – internationale handel, toegenomen communicatie en mobiliteit – is het moeilijker grenzen te trekken. Ook in de gelijkheidsdiscussies wordt dat zichtbaar. De voorbeelden liggen voor het oprapen: de salarissen van topmanagers worden gelegitimeerd met een verwijzing naar de internationale arbeidsmarkt; het oprichten van elite-universiteiten is noodzakelijk om de ontwikkelingen in het buitenland bij te houden; verlaging van het sociale minimum gebeurt onder druk van internationale beleidsconcurrentie en door de komst van arbeidsmigranten.

Het paradijs van relatieve gelijkheid dat Nederland nu is, staat onder druk omdat de ongelijkheid van de buitenwereld binnendringt – letterlijk en figuurlijk. Heel concreet betekent de uitbrei-

ding van de Europese Unie met relatief arme landen het 'binnenbrengen' van grotere ongelijkheid. Iets soortgelijks geldt voor de internationale handel (al dan niet via de WTO). Kortom, de schaal waarop over gelijkheid en ongelijkheid gesproken wordt verandert. Dat zet vele nationale arrangementen onder druk en dwingt tot ruimere aandacht voor internationale regelingen.

De opzet van dit boek

De opvattingen over gelijkheid zijn, samen met de omstandigheden, dus flink aan het veranderen. Hoewel verschillend per (beleids)domein lijkt er een grote lijn in te ontdekken. Een herwaardering van verschillen, meer ruimte voor individuele groei en een grotere waardering van eigen prestaties, minder compensatie voor achterblijvers. Tegelijk wordt de kring waarbinnen we vergelijken groter waardoor nieuwe (grote) ongelijkheden 'ontstaan', die dwingen tot een nieuwe gelijkheidspolitiek, zowel nationaal als grensoverschrijdend.

Met dit als leidraad willen we de gelijkheidspraktijk, in het recente verleden, het heden en de toekomst, onderzoeken. Het boek heeft twee hoofddoeleinden. Aan de ene kant willen we proberen helderheid te verschaffen over de relevantie van het gelijkheidsdenken. We willen duidelijk maken dat het gelijkheidsstreven allerminst passé is, maar dat het wellicht wenselijk is dat het in de toekomst andere vormen zal aannemen dan in het verleden het geval was.

Aan de andere kant willen we laten zien dat de inhoud die aan gelijkheid (van kansen, van uitkomst, et cetera) wordt gegeven, uiteenloopt tussen (beleids)terreinen en dat het gelijkheidsstreven dus ook op verschillende manieren vorm krijgt. Dit zal naar wij hopen duidelijk maken dat het weinig zin heeft om in heel algemene termen over de wenselijkheid van (on)gelijkheid te spreken, maar dat het altijd nodig is aan te geven over welk soort gelijkheid men het heeft en over welke te verdelen goederen – gezondheidszorg, inkomen, kennis – het gaat.

Om een Babylonische spraakverwarring te voorkomen zetten we in het eerste hoofdstuk de verschillende invullingen van 'gelijkheid' op een rijtje. Tevens bespreken we een aantal rele-

vante politiek-filosofische visies op de rechtvaardigheid van (on)gelijkheid.

Vervolgens worden zes beleidsterreinen nader onderzocht. Met de keuze van deze terreinen vormt de tweede dimensie van de vergelijking van (on)gelijkheid het uitgangspunt: *wat* wordt er verdeeld. We beperken ons daarbij tot 'goederen' waarvan de verdeling in meerdere of mindere mate door de overheid kan worden beïnvloed. De terreinen overlappen dan ook in belangrijke mate met het beleidsveld van een aantal departementen. Niettemin hebben we niet expliciet gezocht naar aansluiting bij de departementale indeling. Hoewel er nog andere (beleids)terreinen dan de door ons geselecteerde zijn waarop (on)gelijkheidskwesties een belangrijke rol spelen, laten deze zes voldoende de variatie in opvattingen over en interpretaties van (on)gelijkheid zien. Het gaat achtereenvolgens over onderwijs, arbeid en inkomen, gezondheidszorg, veiligheid, bestuur en regelgeving en de internationale welvaartsverdeling. In elk van de hoofdstukken wordt een beschrijving en kritische evaluatie gegeven van het gelijkheidsdenken en de gelijkheidspraktijk op het desbetreffende beleidsterrein. Tegen het licht van de eerder geschetste veranderde opvattingen zullen de volgende vragen worden beantwoord:

1. Welk soort gelijkheid is dominant in de praktijk van het desbetreffende terrein?
2. Welke motieven zijn er voor het (al dan niet) nastreven van gelijkheid en welke instrumenten worden hiervoor ingezet?
3. Zijn er in de afgelopen decennia veranderingen opgetreden in het dominante denken en handelen ten aanzien van gelijkheid en, zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan?
4. Welke problemen en knelpunten doen zich voor met het oog op de toekomst?
5. Is er reden om de dominante interpretatie van gelijkheid en de instrumenten die hiervoor worden gehanteerd in de toekomst te wijzigen?

In het slothoofdstuk destilleren wij uit de analyses van de afzonderlijke terreinen enkele rode draden, die wij beschouwen als de hoofdkenmerken van de verschuiving in het denken over gelijk-

heid. Hoewel er zeker positieve elementen in deze verschuiving zitten, staan wij er toch kritisch tegenover. Wij besluiten daarom met een alternatieve visie op gelijkheid, die naar onze mening ook in de komende decennia een aantrekkelijk perspectief voor politiek handelen kan bieden.

1. Visies op gelijkheid

Paul de Beer en Pieter Pekelharing

Een discussie over gelijkheid kan gemakkelijk in een Babylonische spraakverwarring ontaarden, doordat iedereen zijn of haar eigen interpretatie aan het begrip gelijkheid geeft. Om in dit boek niet bij te dragen aan die verwarring maar de discussie juist te verhelderen is het belangrijk dat we duidelijk maken wat we onder gelijkheid verstaan. Er is echter geen reden om bij voorbaat een specifieke definitie of interpretatie van gelijkheid als de beste, laat staan de enig juiste te bestempelen. Het is nu eenmaal een feit dat aan gelijkheid sterk uiteenlopende interpretaties worden gegeven. Maar dan dient wel steeds helder te zijn over welke interpretatie het gaat.

Dit hoofdstuk brengt verschillende concepties van gelijkheid systematisch in kaart. Hiertoe gaan we eerst na welke redenen men kan hebben om (meer) gelijkheid na te streven (par. 1). Mede op grond hiervan komen we tot een ruwe indeling in vier soorten gelijkheid, waarvan er twee betrekking hebben op gelijke kansen en twee op gelijke uitkomsten (par. 2). In de praktijk zijn deze onderscheidingen echter vaak niet zo eenvoudig te maken. Daarom bespreken we in paragraaf 3 aan de hand van een concreet voorbeeld enkele complicaties. In paragraaf 4 gaan we kort in op twee verschillende aangrijpingspunten om gelijkheid te bevorderen, namelijk individuen en structuren. Naast de vraag wat voor soort gelijkheid we nastreven, is het tot slot ook van belang vast te stellen over welke groep personen we het hebben: streven we meer gelijkheid alleen na tussen de staatsburgers van een en hetzelfde land of ook tussen burgers van verschillende landen of zelfs tussen alle wereldburgers (par. 5)? We eindigen met een korte bespreking van enkele

bekende opvattingen over gelijkheid uit de politieke filosofie (par. 6).

1 Redenen voor gelijkheid

In de literatuur over gelijkheid is er voortdurend discussie over de vraag wat voor een waarde gelijkheid precies is. Is gelijkheid een waarde op zich of moeten we het streven naar gelijkheid als een middel beschouwen om andere waarden te realiseren? Degenen die gelijkheid een intrinsieke waarde toekennen, egalitaristen, gaan er van uit dat het zonder meer goed is naar gelijkheid te streven, mits daarmee ongelijkheid 'van het verkeerde soort' wordt opgeheven. Ongelijkheid is verkeerd als mensen er buiten hun schuld slechter aan toe zijn dan anderen: 'onverdiende ongelijkheid' is fout, 'verdiende ongelijkheid' hoeft daarentegen niet fout te zijn. Het gaat egalitaristen er dus niet om *hoeveel* ongelijkheid er is, maar hoe *slecht* deze is. Egalitaristen zijn constant bezig situaties van personen te vergelijken. Men zoekt onverdiende ongelijkheden op en tracht deze middels institutionele hervormingen recht te zetten. Zolang er van 'onverdiende ongelijkheid' sprake is, is de samenleving in de ogen van egalitaristen *ipso facto* onrechtvaardig.

Tegenstanders van deze gedachte menen dat het onjuist is aan gelijkheid een intrinsieke waarde toe te kennen. Ze verzetten zich tegen de neiging van egalitaristen de situatie van de een voortdurend met de ander te vergelijken. Voor hen is het belangrijk dat de samenleving al haar leden een waardig menselijk bestaan garandeert. De maatstaven daarvoor zijn niet relationeel, maar absoluut. Om de filosoof Harry Frankfurt (1997) te citeren: het doel is vast te stellen 'of mensen een goed leven leiden en niet of hun leven goed is in vergelijking met anderen'. Of zoals hij het elders formuleert: 'De fundamentele vergissing van egalitaristen ligt in de veronderstelling dat het van moreel belang is of een persoon minder heeft dan een ander, ongeacht hoeveel ieder van hen heeft (…). Wat wel van moreel belang is, is niet dat iedereen evenveel heeft maar dat ieder voldoende heeft. Als iedereen voldoende heeft, is het vanuit moreel oogpunt niet van belang dat sommigen meer hebben dan anderen' (1988). Frankfurt ver-

dedigt hier wat hij *the doctrine of sufficiency* noemt, de leer van het genoeg (1988). Het gaat er om dat ieder genoeg in plaats van evenveel heeft.

Anderen introduceren een vergelijkend aspect dat minder veeleisend is dan dat van de egalitaristen. Volgens hen moet de focus niet op het corrigeren van onverdiende gelijkheid liggen, maar op het verbeteren van de positie van degenen die er slecht aan toe zijn. De filosoof Derek Parfit noemt dit het prioriteitsbeginsel (*priority view*): 'Het bevoordelen van mensen telt meer naarmate mensen slechter af zijn' (2003). Het belang van de minst bevoorrechten in de samenleving gaat vóór het belang van de meer bevoorrechten. Echter, naarmate de positie van de armen beter wordt, is er minder reden om de resterende (inkomens)kloof te dichten.

Tot zover de discussie over de vraag of gelijkheid een intrinsieke waarde heeft. Los van het antwoord hierop zijn velen van mening dat gelijkheid een belangrijk *middel* kan zijn om andere waarden te realiseren. Zo kan het streven naar gelijkheid de stigmatisering of marginalisering van bepaalde groepen in de samenleving voorkomen. Wanneer statusverschillen tussen groepen zo diep in het maatschappelijk leven ingrijpen, dat degenen met de minste status hun zelfrespect verliezen of naar de marge van de samenleving worden gedrongen, kan dat een legitieme reden zijn om de bestaande ongelijkheden te verminderen, lós van de vraag of die ongelijkheid nu verdiend is of niet: wat men betwist is niet het aantal sporten op de maatschappelijke ladder, maar het hoogteverschil tussen de hoogste en laagste sport. Het voorkómen van sociale uitsluiting is in dit geval de belangrijkste grond om voor meer gelijkheid te pleiten.

Het tegengaan van te grote machtsverschillen vormt een andere reden om voor meer gelijkheid te pleiten. Als mensen op grond van hun economische of maatschappelijke positie disproportioneel veel invloed op de samenleving hebben, kan ook dat een grond vormen de bestaande ongelijkheden te willen verminderen.

Weer een ander motief voor gelijkheid is dat mensen over gelijke startkansen zouden moeten beschikken. Hier staat het thema onverdiende gelijkheid centraal, zij het dat het niet gaat om

het opheffen van onverdiende ongelijkheid zonder meer, maar alleen voor zover mensen ongelijk aan de start van deze of gene competitie verschijnen. Ook als mensen formeel dezelfde rechten of vermogens hebben, kunnen er grote verschillen zijn in de mate waarin zij in staat zijn van die rechten of vermogens gebruik te maken. Vanwege hun sociale afkomst kunnen de startkansen, bijvoorbeeld in het onderwijs of de arbeidsmarkt, van (groepen) mensen ongelijk zijn. Dit kan reden zijn om hen een steuntje in de rug te geven. Gelijkheid aan het begin van de maatschappelijke 'race' geldt hier weliswaar als een doel op zich, maar dit geldt allerminst voor de finish: mensen kunnen immers op geheel verschillende wijze van hun gelijke vermogens gebruik maken.

Een laatste reden om bestaande ongelijkheden te verminderen kan gelegen zijn in de opvatting dat alle burgers van een samenleving een gelijke claim hebben op de welvaart die zij tezamen produceren. Simpelweg omdat men deel uitmaakt van de samenleving heeft men recht op een deel van de gezamenlijke welvaart, ongeacht hoeveel een ieder daaraan heeft bijgedragen. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan (publieke) goederen die als noodzakelijk worden beschouwd om normaal te kunnen functioneren, zoals onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid.

Samenvattend zijn er ten minste vijf redenen voor meer gelijkheid (of minder ongelijkheid) zonder dat men gelijkheid als een doel op zich beschouwt:

- Het garanderen van een *menswaardig bestaan,* dat zowel door het prioriteitsbeginsel van Parfit, als het genoeg-beginsel van Frankfurt beoogd wordt.
- Het voorkomen van *stigmatiserende* statusverschillen, die tot verlies van zelfrespect of marginalisering van (groepen) burgers leiden.
- Het opheffen van onaanvaardbare *machtsverschillen*.
- Het creëren van gelijke *startkansen*.
- Het gelijk laten delen in de *gezamenlijke welvaart* van een samenleving.

Voor zover mensen voor meer gelijkheid pleiten, lijkt het garanderen van een menswaardig bestaan een van de populairste

motieven te zijn. Dit geldt vooral op sociaal-economisch gebied. Vermindering van inkomensongelijkheid via belastingheffing en sociale zekerheid zijn typische voorbeelden van pogingen de positie van de armste groepen te verbeteren. Toch wekt de recente onrust over de topsalarissen in het bedrijfsleven de indruk dat velen al te grote inkomensongelijkheid ook als zodanig onwenselijk vinden, los van de gevolgen voor de armsten. De achterliggende redenen lijken hier vooral met het voorkomen van te grote statusverschillen en het bestrijden van machtsongelijkheid te maken te hebben.

Het streven naar meer gelijkheid als doel op zich en als middel om andere doelen te realiseren hoeft overigens niet met elkaar in strijd te zijn. Het is heel goed mogelijk – en vaak zelfs zeer aannemelijk – dat het verminderen van ongelijkheid samen gaat met verbetering van de positie van achtergestelden, vermindering van stigmatisering en verkleining van machtsverschillen.

Er kan echter sprake zijn van strijdigheid als het verminderen van ongelijkheid de positie van de minst bevoorrechten *niet* verbetert. Het bekendste voorbeeld hiervan is een al te sterke inkomensnivellering, die de kansrijken ontmoedigt om zich in te spannen, waardoor de belastinginkomsten teruglopen en de uitkeringen voor de armsten niet omhoog, maar juist omlaag gaan. Dit was voor de politiek-filosoof John Rawls reden om in zijn befaamde verschil-beginsel (zie par. 6) expliciet de tweede doelstelling van gelijkheid voorop te stellen: vermindering van ongelijkheid is alleen wenselijk als de minst bevoorrechten hierdoor in absolute zin beter af zijn.

2 Gelijke kansen en gelijke uitkomsten

In het debat over gelijkheid wordt dikwijls onderscheid gemaakt tussen twee soorten beleid: een die op gelijke kansen en een die op gelijke uitkomsten is gericht. Dit onderscheid kan het beste worden verhelderd met de metafoor van de maatschappelijke wedloop. Gelijkheid van kansen betekent dat mensen in een gelijke positie aan de startlijn verschijnen en dat er vervolgens een eerlijke race is. Wat een ‘eerlijke’ race is, is overigens voor meerdere uitleg vatbaar. In één interpretatie betekent het dat er, na de

gelijke start, gedurende de race geen extra bemoeienis meer is met de deelnemers; dat heet gelijke *formele* kansen. Een andere interpretatie is dat degenen die minder hard kunnen lopen ook tijdens de race voordelen krijgen, zodat zij evenveel kans hebben als de anderen om als eerste aan de finish te verschijnen; dan gaat het om gelijke *materiële* kansen.

Gelijkheid van uitkomsten heeft betrekking op de situatie aan de finish: als iedereen gelijk over de eindstreep komt is er sprake van gelijke uitkomsten in de meest strikte zin (gelijkheid van feitelijke uitkomsten). Een andere interpretatie is dat ieder dezelfde mogelijkheden of capaciteiten heeft om gelijk aan de finish te verschijnen, maar dat de feitelijke uitkomst afhangt van de keuzen die de deelnemers gedurende de race hebben gemaakt (gelijkheid van mogelijkheden). We gaan hieronder wat nader in op deze vier vormen van gelijkheid.

Gelijke formele kansen gaan uit van het principe dat ieder gelijke rechten heeft, dat wil zeggen dat ieder gelijk wordt behandeld, zonder aanzien des persoons. In welke mate mensen daadwerkelijk van deze gelijke rechten gebruik (kunnen) maken, doet hierbij echter niet ter zake. Dit is een centraal uitgangspunt in het recht: iedereen is gelijk voor de wet. Schending van deze gelijkheid duiden we aan als discriminatie: het maken van onderscheid op grond van kenmerken die er niet toe (mogen) doen, zoals geslacht, huidskleur, geloof of seksuele geaardheid. Dit betekent echter allerminst dat mensen in werkelijkheid in gelijke mate door het recht worden beschermd of juist worden bestraft. In de praktijk loopt zowel de kans om slachtoffer te worden van een misdrijf als de kans om voor de rechter te moeten verschijnen en veroordeeld te worden voor een misdrijf, sterk uiteen (zie hoofdstuk 5). Niettemin behoort een rechter ieder die voor hem verschijnt, zonder aanzien des persoons, gelijk te behandelen.

Ook in de politiek is het principe van gelijke formele kansen een belangrijk uitgangspunt: bij verkiezingen telt iedere stem even zwaar, en iedere staatsburger mag zich kandidaat stellen. Maar feitelijk heeft natuurlijk niet iedereen werkelijk gelijke kansen. Er zijn bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen in de opkomst bij verkiezingen en nog grotere verschillen als het gaat om

de (sociale) groepen waaruit de meeste volksvertegenwoordigers afkomstig zijn.

Gelijke materiële kansen betekenen dat verschillende personen, ongeacht hun afkomst, geslacht, leeftijd, en andere persoonskenmerken die zij niet zelf kunnen beïnvloeden, ook daadwerkelijk gelijke kansen hebben. Tegenwoordig wordt dit principe vaak aangeduid als gelijkheid van hulpbronnen (*equality of resources*, vgl. Dworkin 2000), dat wil zeggen dat ieder over dezelfde 'goederen' beschikt om het leven naar de eigen wensen vorm te geven. 'Goederen' dienen hierbij ruim te worden opgevat en omvatten bijvoorbeeld ook de toegang tot maatschappelijke voorzieningen, zoals onderwijs en zorg. Degenen die 'van huis uit' over minder hulpbronnen beschikken dan anderen, dienen daarvoor compensatie te ontvangen in de vorm van extra (publieke) voorzieningen. Zo wordt bereikt dat mensen niet alleen gelijk aan de startlijn verschijnen, maar ook gedurende de race gelijke kansen hebben.

Het meest consequent wordt dit principe toegepast in de gezondheidszorg. Daar geldt in beginsel alleen de behoefte aan medische zorg als criterium. Of men rijk of arm is, hoog of laag opgeleid, man of vrouw, oud of jong doet er niet toe. Alleen om medische redenen ontvangt de een meer zorg dan de ander (zie hoofdstuk 4). Hoewel men er in werkelijkheid niet in slaagt volledig aan dit principe vast te houden (een topvoetballer of een lid van het Koninklijk Huis hoeft niet op de wachtlijst te staan), lijkt er toch geen ander beleidsterrein te zijn waar het uitgangspunt van gelijke materiële kansen zo consequent wordt toegepast.

Ook in het veiligheidsbeleid weegt dit principe zwaar. Zowel als het gaat om de bescherming tegen misdaad als om de bescherming tegen rampen, verkeersongevallen, gevaarlijke stoffen en dergelijke, is het uitgangspunt dat iedereen recht heeft op een gelijkwaardige bescherming. De politie mag geen voorrang geven aan de bescherming van kapitaalkrachtige burgers, en uitstoot van schadelijke stoffen dient te worden tegengegaan ongeacht de maatschappelijke groepen die deze het meest schaadt. De praktijk staat hier echter nog vaak ver van af. Mensen uit lagere sociale milieus zijn bijvoorbeeld veel vaker slachtoffer van (gewelds)criminaliteit

(zie hoofdstuk 5) en ondervinden meer overlast van milieuvervuiling dan mensen uit hogere sociale milieus.

In het hoger onderwijs wordt aan het principe van gelijke materiële kansen een iets andere interpretatie gegeven. Het gaat hier om gelijke kansen voor *even getalenteerde* studenten, ongeacht hun maatschappelijke positie (bijvoorbeeld het inkomen van de ouders). Uiteraard zijn er wel grote verschillen in kansen tussen meer en minder getalenteerde studenten. Maar financiële belemmeringen zouden in beginsel geen rol mogen spelen. Ook hier is echter bekend dat er in de praktijk nog altijd grote verschillen bestaan in de deelname aan hoger onderwijs tussen personen uit lagere en uit hogere sociale milieus (zie hoofdstuk 2).

Gelijkheid van feitelijke uitkomsten is voor tegenstanders van gelijkheid vaak een gemakkelijk doelwit om hun pijlen op te richten. Immers, als de uitkomst van een maatschappelijke wedloop al bij voorbaat vaststaat – namelijk iedereen eindigt gelijk – dan is er voor mensen ook geen reden om zich in te spannen of verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen keuzes. De maatschappelijke schade die dit veroorzaakt, bijvoorbeeld in termen van economische inefficiëntie, zou veel groter zijn dan de opbrengst in termen van gelijkheid. In de praktijk wordt er echter zelden voor volledig gelijke uitkomsten gepleit. Zo is er bijvoorbeeld niemand die er serieus voor pleit dat iedereen een gelijk inkomen zou moeten hebben of dat iedereen een academische titel zou moeten krijgen. Wel wordt er op diverse terreinen naar gestreefd om de *ongelijkheid* in uitkomsten te beperken. Het inkomensbeleid is daar inderdaad ooit een voorbeeld van geweest (met name in de jaren zeventig onder het kabinet-Den Uyl), al is de doelstelling van beperking van inkomensongelijkheid de afgelopen decennia steeds meer naar de achtergrond verdwenen (zie hoofdstuk 3).

In het basisonderwijs geldt in zekere zin het principe van gelijke feitelijke uitkomsten. Binnen het basisonderwijs worden immers niet verschillende niveaus onderscheiden, terwijl het doel is dat iedereen het basisonderwijs voltooit en met globaal gelijke cognitieve vaardigheden naar het voortgezet onderwijs vertrekt. Voor groepen die een achterstand hebben, worden speciale sti-

muleringsmaatregelen genomen, bijvoorbeeld in de vorm van het onderwijsvoorrangsbeleid (de 'gewichtenregeling'). Feitelijk is er aan het eind van het basisonderwijs echter allerminst sprake van gelijke uitkomsten. Dit blijkt met name uit het toenemende belang van de Cito-toets aan het einde van het basisonderwijs als selectiecriterium vormt voor de toelating tot het vervolgonderwijs.

Het principe van *gelijkheid van mogelijkheden* is ontleend aan de zogenaamde *capability approach* van econoom en filosoof Amartya Sen (1992). Zijn uitgangspunt is dat het niet gaat om feitelijk gelijke uitkomsten voor iedereen, maar dat iedereen *in staat* zou moeten zijn om dezelfde uitkomst te realiseren. Met 'mogelijkheden' (*capabilities*) doelt hij op de vermogens van mensen om op uiteenlopende wijzen te functioneren en om uiteenlopende posities te bereiken. Als de mogelijkheden van ieder gelijk zijn, dan krijgt iedereen dus in beginsel ook dezelfde gelegenheid om verschillende uitkomsten te realiseren. Essentieel is dat het hierbij niet alleen gaat om 'externe' hulpbronnen (zoals bij het principe van gelijke materiële kansen), maar ook om 'interne' hulpbronnen, zoals handicaps en talenten. Mensen verschillen echter in hun voorkeuren, dus het is zinvoller om hen in gelijke mate in staat te stellen hun preferenties te realiseren, dan iedereen in een zelfde keurslijf te persen. Dit betekent ook dat het principe van gelijke mogelijkheden meer ruimte laat voor de eigen verantwoordelijkheid dan het principe van gelijke materiële kansen. Bij gelijke materiële kansen doet het er niet toe waarom iemand minder kansen heeft dan een ander, terwijl het principe van gelijke capaciteiten alleen die kansenverschillen wil compenseren die niet het resultaat zijn van eigen keuzen.

Het arbeidsmarktbeleid zou men kunnen zien als een poging mensen in staat te stellen een arbeidsmarktpositie te verwerven die overeenkomt met hun voorkeuren (vgl. hoofdstuk 3). Er bestaat geen (formele) arbeidsplicht, dus mensen die niet willen werken hoeven ook niet te werken (al kunnen zij dan in het algemeen geen beroep doen op een financiële ondersteuning). Mensen die wel willen werken, worden door het arbeidsmarktbeleid idealiter daadwerkelijk in staat gesteld om aan het werk te gaan, ongeacht hun opleiding, leeftijd, geslacht en etnische

achtergrond. Voor kansarme groepen is er speciale ondersteuning in de vorm van loonkostensubsidies, scholing, begeleiding enzovoorts, om hun kansen op werk te vergroten. Maar of mensen in een voltijdbaan of een deeltijdbaan gaan werken, hangt weer af van hun persoonlijke wensen. Overigens past hierbij de kanttekening dat het arbeidsmarktbeleid niet de ambitie heeft om iedereen in staat te stellen *gelijkwaardig werk* te vinden, afgemeten aan kenmerken als beloning, arbeidsomstandigheden en loopbaanperspectieven.

De regelmatig terugkerende pleidooien voor de introductie van vouchers, persoonsgebonden budgetten of 'rugzakjes' op uiteenlopende terreinen (gezondheidszorg, onderwijs, arbeidsmarktbeleid, cultuur) kan men ook zien als een poging om iedereen in staat te stellen dezelfde uitkomsten te realiseren. Immers, een voucher wordt in beginsel toegekend op basis van persoonlijke behoeften, terwijl de besteding ervan binnen zekere grenzen vrij is, zodat men zelf kan bepalen op welke wijze men er gebruik van wil maken en wat dus de uitkomst zal zijn.

3 Een lerares in het voortgezet onderwijs

De voorbeelden in de voorgaande paragraaf maken al duidelijk dat het vaak niet eenvoudig is om voor een specifiek beleidsterrein exact aan te geven wat de dominante interpretatie van gelijkheid is. Niet alleen wordt deze maar zelden expliciet geformuleerd, in de praktijk is ook vaak sprake van een mengvorm van verschillende gelijkheidsinterpretaties. Vaak gaat het streven naar gelijke kansen vloeiend over in het streven naar gelijke uitkomsten. Hoe is dit mogelijk? We zullen dit illustreren aan de hand van een (fictief) voorbeeld uit het onderwijs.

Stel dat een lerares in het voortgezet onderwijs de kinderen in haar klas een 'gelijke kans' wil geven. Hoe doet ze dat? Moet ze aan ieder kind evenveel tijd besteden, of moet ze juist meer tijd en aandacht besteden aan kinderen met een achterstand, zodat ieder kind aan het eind van het jaar evenveel kan? De vraag is wat het exacte succescriterium is voor beleid dat op gelijke kansen mikt. Vaak is dat niet duidelijk. Zonder zo'n criterium kan

het debat over 'gelijke kansen' in een ommezien veranderen in een debat over 'gelijke uitkomsten'. Dat kunnen we laten zien aan de hand van dezelfde school.

Stel dat die school van de genoemde lerares een eliteschool is, die alleen jongens uit de hogere klasse toelaat. De directeur van de school herziet zijn beleid en besluit dat elk kind, ongeacht sociale klasse, sekse of huidskleur naar een plaats op de school mag dingen. Voortaan, aldus het besluit van de directeur, zal de toegang tot de school alleen nog door de Cito-score van het kind worden bepaald. Een criticus brengt hier echter tegenin, dat dit nog lang niet garandeert dat ieder kind inderdaad een 'gelijke kans' heeft: eerst moet het curriculum worden hervormd, zodat ook kinderen uit andere culturen gelijke kansen krijgen. De directeur ziet hier de redelijkheid van in en herziet het curriculum.

Maar nu duikt een tweede criticus op, die beweert dat de school nog steeds niet aan de eis van gelijke kansen voldoet. Volgens de tweede criticus hebben gelijk getalenteerde en gemotiveerde kinderen uit achterstandswijken bij het huidige beleid nog steeds geen 'gelijke kans' tot de school te worden toegelaten. Overtuigd door deze kritiek besluit de directeur aparte klassen in te stellen, waar getalenteerde kinderen uit achterstandswijken in de gelegenheid worden gesteld hun achterstand in te halen. Nadat de school ook aan deze eis heeft voldaan, duikt tenslotte een derde criticus op, die aanvoert dat het beleid nog steeds onrechtvaardig is, omdat alleen getalenteerde kinderen tot de school worden toegelaten. Minder getalenteerde kinderen kunnen er niets aan doen dat ze minder talent hebben. Waarom zouden ze op grond van factoren die buiten hun macht liggen niet tot de school mogen worden toegelaten, zeker als ze sterk gemotiveerd zijn het onderwijs op deze school te volgen? Ten einde raad besluit de directeur na al deze kritiek voortaan ieder kind bij loting toe te laten: een maatregel waarvan hij altijd dacht dat hij haaks op het beleid van gelijke kansen stond.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het beleid van gelijke kansen dikwijls aan verschillende standaarden wordt getoetst, die onterecht op één hoop worden gegooid. In de eerste fase, waarin de directeur de klassen-, rassen- en sekseverschillen opheft, be-

tekent 'gelijke kansen' vooral een eind maken aan sociale willekeur. In deze fase geldt het *careers open to talents* principe en voert de directeur de Cito-toets als selectiecriterium in, die geheel voor dit doel ontworpen is. In de tweede fase wordt een nieuwe standaard aan het debat toegevoegd. Nu gaat het niet langer om academische, maar om culturele selectie. De herziening van het curriculum is in dat licht terecht, maar het betekent wél dat het onderwijs niet zozeer op zijn academische, als wel op zijn culturele merites wordt beoordeeld.

Nog problematischer wordt het in de derde en vierde fase, waarin een geheel nieuwe kwestie aan de orde komt: die van *verdienste*. Getalenteerde kinderen uit achterstandswijken die een plek op de school verdienen, kómen er niet, en getalenteerde kinderen die op de school komen, verdíenen die plek niet, omdat talent geen eigen verdienste van het kind is. Inzet van het debat is niet langer welke kansen kinderen op school *krijgen*, maar welke kansen kinderen gezien hun maatschappelijk situatie *hebben*. Het begrip 'kans' is daarmee radicaal van betekenis veranderd. Het is zonder twijfel waar dat minder getalenteerde kinderen of kinderen uit achterstandswijken geen gelijke vooruitzichten hebben om op de school te komen. Als kansen 'vooruitzichten' betekenen, dan hebben deze kinderen 'ongelijke kansen'. Als men daar iets aan wil veranderen, dan kan dat alleen door de *uitkomsten* voor deze 'kansarme' kinderen te wijzigen. Hetgeen er op neerkomt dat het beleid van 'gelijke kansen' uiteindelijk in een beleid van 'gelijke uitkomsten' verandert, zonder dat men door heeft dat verschillende standaarden worden aangelegd en het onderwijs telkens in een ander licht wordt bezien.

In het algemeen geldt dat de overgang van gelijke formele naar gelijke materiële kansen de standaarden opschroeft die aan het onderwijs en de samenleving worden gesteld. Als het succescriterium voor gelijke kansen louter op academische selectie is afgestemd, is de situatie duidelijk. Men richt zich op de kinderen die op school komen en organiseert een competitie die zo fair mogelijk is: het kind met de beste academische vooruitzichten wint. Zolang er aan de poort van de school niet wordt gediscrimineerd en de toets niet systematisch in het voordeel van kinderen uit een

bepaalde klasse of cultuur uitvalt, bezitten de kinderen (formeel) gelijke kansen om door te stromen naar hoger onderwijs. Maar stel nu dat sommige kinderen, ofschoon ijverig en getalenteerd, duidelijk een achterstand bezitten vanwege het gezin of de sociale omgeving waar ze uit komen. En stel dat we ons niet alleen op de kinderen op school richten, maar op de populatie van kinderen binnen de regio van de school: bezaten alle kinderen in de regio wel een gelijke kans om op de school in kwestie te komen, of hadden sommige van tevoren al zulke achterstanden opgelopen dat ze weliswaar formeel een gelijke kans bezaten, maar materieel niet?

Wat de achterstanden tussen de kinderen op school betreft, is het de vraag wat de lerares moet doen. Haar tijd is schaars. Laten we voor het gemak aannemen dat haar leerlingen allemaal even ijverig zijn Aan welke moet ze nu de meeste aandacht besteden? Aan diegenen met de beste vooruitzichten om hogerop te komen, of aan diegenen die, zonder daar iets aan te kunnen doen, een achterstand hebben opgelopen? In een meritocratische samenleving is de kans groot dat de lerares voor de eerste optie kiest. Scholen zijn er immers om de beste leerlingen te laten doorstromen. Het is dus in het belang van de school en het onderwijs dat die de meeste aandacht krijgen. De lerares zal haar tijd bijgevolg eerst aan de meest getalenteerde kinderen geven, vervolgens aan de op een na besten en zo door tot aan de minst getalenteerden. Op die manier komen de besten het meest tot hun recht. Maar het gevolg is wel dat de minder getalenteerde kinderen dubbel gepakt worden: eerst worden ze gestraft voor het feit dat ze minder talent hebben (waar ze niets aan kunnen doen) en vervolgens worden ze gestraft voor het feit dat ze een achterstand bezitten (waar ze ook niets aan kunnen doen). Kortom, hoe 'belastender' het kind voor het onderwijs, hoe beroerder diens vooruitzichten – op school en in de samenleving. Vandaar dat de zelfperceptie van de school voor het kind enorm belangrijk is: gaat het bij het onderwijs om gelijke 'winkansen' om door te stromen naar hoger onderwijs of om gelijke 'deelnamekansen' aan de samenleving? Meestal om een combinatie van beide, maar zoals de inhoud van dit boek laat zien, verschuift de nadruk tegenwoordig naar winkansen.

Tot slot is er de kwestie van selectie op basis van mogelijkheden. Het is de grote verdienste van Amartya Sen geweest, dat hij op het normatieve aspect van het streven naar gelijke kansen heeft gewezen. Gelijke kansen? Prima, maar waartoe ook al weer? Het kan best zijn dat de egalitaristen gelijk hebben en alle onverdiende ongelijkheid slecht is, maar sommige vormen van onverdiende gelijkheid zijn slechter dan andere, en dat hangt af van de mate waarin deze ongelijkheden mensen beletten volwaardig aan hun samenleving deel te nemen en een florerend leven te leiden. Om ons tot het onderwijssysteem te beperken: hoe stelt dit systeem kinderen in staat een florerend leven te leiden en welke vermogens van kinderen dient men in welke fase van hun leven aan te spreken en te versterken? Sens *capability approach* dwingt ons op dit soort vragen een antwoord te vinden.

4 Individuen of structuren?

Indien men ongelijkheid wil verminderen – ongeacht of dit een doel op zich is of een middel tot een ander doel – kan men in beginsel op twee manieren te werk gaan. In de eerste plaats kan men ernaar streven om individuen met een achterstand een inhaalslag te laten maken en in de tweede plaats kan men structuren en instituties veranderen.

Tegenwoordig zoekt men veelal het aangrijpingspunt voor beleid bij het individu, in het bijzonder bij die individuen die een achterstand hebben of dreigen op te lopen. Zo is scholing een middel om de ongelijkheid in kansen op de arbeidsmarkt te verminderen (of het onderwijs hier ook daadwerkelijk aan bijdraagt is een andere vraag). En binnen dat onderwijs kunnen kinderen met een achterstand weer extra ondersteuning krijgen. In de gezondheidszorg krijgen patiënten een op hun ziekte toegesneden behandeling, zodat zij na de behandeling hopelijk weer zo gezond (en dus zo gelijk) mogelijk zijn. Tegenwoordig wordt deze benadering vaak aangeduid als *empowerment*. Men zou dit kunnen zien als de logische tegenhanger van een beleid dat de nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid (zie ook het slothoofdstuk).

Ongelijkheid kan echter ook het gevolg zijn van maatschappelijke structuren, die bepaalde mensen belemmeren in hun mo-

gelijkheden. Discriminatie is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Antidiscriminatie-wetgeving is het logische antwoord hierop. Maar maatschappelijke structuren kunnen ook tal van andere belemmeringen opwerpen voor bepaalde groepen. Zo hebben lichamelijk gehandicapten niet alleen behoefte aan rolstoelen en blindegeleidehonden, maar ook aan goed toegankelijke gebouwen en aangepaste werkplekken. Kinderen die vaardiger zijn met hun handen dan met hun hoofd, komen het beste tot hun recht als handvaardigheden in onze samenleving meer worden gewaardeerd. In zijn uiterste consequentie zou dit om een ingrijpende verandering van de beloningsstructuren kunnen vragen, zodat handenarbeid even hoog wordt beloond als hoofdarbeid. Deze voorbeelden maken duidelijk dat een verandering van structuren om gelijkheid te bevorderen soms slechts om relatief beperkte aanpassingen vraagt, maar soms ook om een ingrijpende hervorming van bestaande structuren en instituties.

5 Gelijkheid tussen wie?

Tot nog toe gingen we stilzwijgend uit van (on)gelijkheid tussen burgers uit een en dezelfde (nationale) samenleving. Inderdaad ligt het voor de hand dat men ongelijkheid vooral zorgelijk vindt als deze betrekking heeft op personen binnen een samenleving. Het gaat dan immers om personen die het nodige met elkaar delen – een geografisch grondgebied, een nationale overheid, een stelsel van publieke voorzieningen, een rechtssysteem – zodat grote ongelijkheid haast vanzelf op weerstanden stuit. (Daarom maken we ons ook veel drukker om de topsalarissen van Nederlandse bestuurders dan om de nog veel hogere beloningen van Amerikaanse topmanagers.)

Niettemin doen de schrijnendste ongelijkheden zich niet op nationaal, maar op internationaal niveau voor. Hier zijn de sociale achterstanden, de machts- en statusverschillen, en de verschillen in start- of deelnamekansen het grootst. Nationale staten hebben een vanzelfsprekende zorgplicht ten aanzien van hun staatsburgers. Hen kan nalatigheid worden verweten als ze hun burgers ongelijk behandelen. Maar geldt die zorgplicht ook voor de wereldgemeenschap? In hoeverre vormt de wereldge-

meenschap een 'samenleving' en zijn burgers, behalve 'nationale' burgers, ook 'wereldburgers'? Van oudsher geldt voor burgers de ethische plicht elkaar fair te behandelen en niet te schaden. Maar betekent dit ook, dat ze de plicht hebben elkaar actief te helpen? En correleert deze positieve plicht met een recht van iedere wereldburger op bijstand? Bijstand van wie: van de wereldgemeenschap of van de nationale gemeenschap? Stel dat de regels van internationale samenwerking systematisch ten nadele van de minst bedeelden in de wereld uitpakken: geldt nu ook hier het principe dat burgers gelijk horen te delen in de vruchten van hun samenwerking? Of geldt dat rechtvaardigheidsprincipe alleen voor instituties op nationaal niveau?

Deze lastige vragen rechtvaardigen het om in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht te besteden aan (on)gelijkheid tussen landen en tussen burgers wereldwijd.

6 Politiek-filosofische visies op gelijkheid

Ter afsluiting van dit hoofdstuk, waarin we verschillende interpretaties van gelijkheid hebben besproken, geven we een beknopt overzicht van enkele toonaangevende opvattingen over gelijkheid in de politiek-filosofische literatuur. Hoewel het geen probleem zou zijn hiermee een heel boek te vullen dat meer dan twee millennia van wijsgerige inzichten omvat, beperken we ons hier tot enkele prominente hedendaagse denkers over gelijkheid en sociale rechtvaardigheid, waarvan de meeste hiervoor al terloops zijn genoemd.

Startpunt voor de heropleving van de politieke filosofie in het laatste kwart van de twintigste eeuw vormde het boek *A Theory of Justice* (1971) van de Amerikaanse filosoof John Rawls. Hoewel zijn rechtvaardigheidsopvatting vooral wordt geassocieerd met het zogenaamde *difference principle*, dat, zoals de naam al aangeeft, een criterium geeft voor *on*gelijkheid, gaat zijn eerste rechtvaardigheidsprincipe, dat hieraan in morele zin voorafgaat, juist uit van onvoorwaardelijke gelijkheid. Volgens dit eerste rechtvaardigheidsbeginsel dient elke persoon zoveel vrijheden te bezitten als verenigbaar is met dezelfde vrijheden voor ande-

ren. Pas in zijn tweede rechtvaardigheidsprincipe laat hij ruimte voor een zekere mate van ongelijkheid: 'Sociale en economische ongelijkheden dienen zo te worden geordend dat ze zowel (a) redelijkerwijs in ieders voordeel mogen worden geacht en (b) verbonden zijn met posities en ambten die voor allen toegankelijk zijn' (Rawls, 2006).

In de termen van paragraaf 2 zouden we kunnen stellen dat Rawls kiest voor absolute gelijkheid van formele kansen en voor het maximaliseren van de feitelijke uitkomsten voor de minst bevoorrechten. Anders gezegd, zo lang een grotere gelijkheid in uitkomsten (met name van inkomen en vermogen) samengaat met een verhoging van het absolute niveau voor de minst bevoorrechten, dient die grotere gelijkheid te worden nagestreefd. Maar omgekeerd betekent het principe ook dat grotere ongelijkheid aanvaardbaar is als dit de enige manier is om de positie van de minst bevoorrechten te verbeteren. Deze twee kanten van het *difference principle* verklaren waarom het principe zowel kan worden aangeroepen om meer gelijkheid als meer ongelijkheid te rechtvaardigen. Rechtvaardigheid dient in de visie van Rawls te worden gerealiseerd door een zodanige *basic structure* van de nationale samenleving, dat deze zijn twee rechtvaardigheidsprincipes optimaal bevordert. Rawls gaat in zijn theorie grotendeels voorbij aan verschillen tussen individuen, zowel in mogelijkheden (zoals handicaps of gezondheid) als in eigen verantwoordelijkheid. De 'minst bevoorrechten' worden door hem simpelweg gedefinieerd als de sociale groep met de laagste inkomens (Rawls 1971).

Robert Nozick leverde in *Anarchy, State, and Utopia* (1974) een scherpe kritiek op Rawls' *Theory of Justice*. Volgens hem vormt Rawls' *difference principle* een ernstig inbreuk op de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. Belasting heffen op het inkomen van de rijken om daarmee de inkomenspositie van armen te verbeteren staat voor hem bijvoorbeeld gelijk met dwangarbeid: de rijken worden dan immers gedwongen te werken voor de armen. In zijn visie dient het gelijkheidsstreven daarom beperkt te blijven tot de elementaire burgerrechten. Zijn visie op gelijkheid kan men daarom als een vorm van gelijkheid van formele kansen aanduiden.

Ronald Dworkins (2000) (impliciete) kritiek op Rawls is dat deze voorbij gaat aan de grote verschillen in mogelijkheden tussen individuen. Er is geen homogene 'onderklasse', maar er zijn grote verschillen in individuele vermogens. Enerzijds doet Rawls hierdoor mensen met specifieke handicaps tekort, anderzijds laat hij te weinig ruimte voor individuele verantwoordelijkheid. Dworkin pleit daarom voor gelijkheid van hulpbronnen (*equality of resources*). In termen van paragraaf 2 van dit hoofdstuk kunnen we dit aanduiden als gelijkheid van materiële kansen. Vervolgens zijn mensen echter vrij met deze hulpbronnen te doen en laten wat zij willen. De (mogelijk zeer grote) ongelijkheid in uitkomsten die hieruit voortkomt en die Dworkin *ambition-sensitive* noemt, acht hij rechtvaardig en wil hij dan niet compenseren. Verschillen in hulpbronnen waarvoor mensen niet zelf verantwoordelijk kunnen worden gesteld, zoals aangeboren handicaps (*endowment-sensitive* noemt hij deze), zouden daarentegen wel zoveel mogelijk moeten worden gecompenseerd.

Amartya Sens *capability approach* (1992) heeft veel overeenkomsten met de *equality of resources* die Dworkin bepleit. *Capabilities* – te vertalen als mogelijkheden – zijn echter een ruimere categorie dan hulpbronnen (*resources*). *Capabilities* betreffen het vermogen om op een bepaalde wijze in de samenleving te kunnen functioneren. Ook als mensen over dezelfde hulpbronnen beschikken kunnen er volgens Sen nog verschillen in *capabilities* zijn, bijvoorbeeld doordat de behoeften tussen mensen verschillen. Iemand met een zwakke gezondheid zal meer hulpbronnen nodig hebben ter compensatie van zijn gezondheidsproblemen. Denk bijvoorbeeld aan een rolstoel of een blindegeleidehond. Gelijkheid van mogelijkheden stelt dus hogere eisen aan de maatschappelijke herverdeling dan gelijkheid van hulpbronnen. Tegelijkertijd laat dit principe wel veel ruimte voor eigen keuzen en voor het dragen van eigen verantwoordelijkheid.

Michael Walzer neemt in zijn boek *Spheres of Justice* (1983) afstand van het idee dat er één overkoepelend verdelingsprincipe zou zijn dat men op alle te verdelen maatschappelijke goederen zou kunnen toepassen. Essentieel is in zijn ogen het besef dat

iedere maatschappelijke sfeer zijn eigen rechtvaardigheidsprincipes kent. In de sportwereld (verdeling naar prestatie) gelden andere principes dan in de gezondheidszorg (verdeling naar medische behoefte), en in het onderwijs (verdeling naar talent) gelden weer andere principes dan op de goederenmarkt (verdeling naar koopkracht). Walzer duidt daarom zijn rechtvaardigheidsidee aan als 'complexe gelijkheid'. Kenmerkend hiervoor is dat er niet een specifiek goed is, bijvoorbeeld geld, dat alle andere maatschappelijke goederen domineert. Walzer is met name huiverig voor een steeds algemenere toepassing van de verdelingsprincipes van de markt, die uitgaan van het goed 'geld', in andere maatschappelijke sferen. Iedere sfeer dient zijn eigen specifieke goed te hebben dat in die sfeer dominant is, maar in andere sferen geen rol van betekenis hoeft te spelen. Dit voorkomt dat ongelijkheid in de ene sfeer wordt gereproduceerd in andere sferen. Het zal duidelijk zijn dat de naam van Walzer niet aan een van de gelijkheidsprincipes in paragraaf 2 kan worden gekoppeld: in verschillende sferen gelden verschillende (on)gelijkheidsprincipes. Het is dan ook mogelijk dat in de ene sfeer (bijvoorbeeld gezondheidszorg) gelijkheid een veel belangrijker beginsel is dan in een andere sfeer (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt).

Literatuur

- Dworkin, R., (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge (MA)/London: Harvard University Press.
- Frankfurt, H., (1988), 'Equality as a moral ideal', in *The Importance of What We Care About*, Cambridge.
- Nozick, R., (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell.
- Parfit, D., (2003), 'Equality and priority', in Derek Matravers and Jon Pike (eds.), *Debates in Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, London/New York: Routledge, pp.115-132.
- Rawls, J., (1971, 2006), *A Theory of Justice*, Oxford/Melbourne/Cape Town: Oxford University Press; *Een theorie van rechtvaardigheid*, Lemniscaat.
- Sen, A., (1992), *Inequality Reexamined*, New York/Oxford: Russell Sage Foundation/Clarendon Press.
- Walzer, M., (1983), *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford/Cambridge (MA): Blackwell.

2. Onderwijs
Over kansen en kiezen

Sietske Waslander

Talent, inzet en motivatie. Alleen deze persoonsgebonden factoren, iemands eigen 'verdienste', zouden een rol mogen spelen bij het verwerven van verschillende sociale posities in de samenleving. Groepsgebonden kenmerken, zoals de sociale of etnische groep waar je deel van uitmaakt of het feit dat je man of vrouw bent, zouden daar geen invloed op mogen hebben. Deze opvatting staat bekend als het *meritocratische* ideaal en de denkbeeldige samenleving die zo is ingericht heet een *meritocratie*. Het ideaal rust op twee pijlers: de ene is moreel van aard, de andere economisch. We vinden verschillen 'eerlijk' als ze zijn toe te schrijven aan verschillen in talent, inzet en motivatie. Bovendien, zo is de gedachte, is het ook om efficiëntie-redenen wenselijk dat de beste mens op de beste plek komt. Op die manier kunnen we als samenleving de hoogst denkbare productiviteit realiseren. Dat is goed voor onze economie en daar hebben we uiteindelijk allemaal baat bij.

Het meritocratische ideaal wordt in westerse samenlevingen breed gedragen en ligt al jaren aan de basis van veel onderwijsbeleid, ook in Nederland (Meijnen 2005). Voor alle duidelijkheid, een meritocratie is niet een samenleving waarin geen verschillen bestaan tussen sociale posities en geen verschillen in waardering of beloning. Of een samenleving meer of minder meritocratisch is zegt alleen iets over de factoren die een rol spelen bij de verdeling van mensen over verschillende sociale posities. Hoe meer die verdeling berust op verschillen in talent, inzet en motivatie, hoe meritocratischer een samenleving is.

Dit hoofdstuk gaat over veel kwesties niet. Zo gaat het hier niet over de vraag hoe in Nederland de overgang van onderwijs naar

arbeidsmarkt verloopt, of hoe mensen zich verdelen over banen of inkomensgroepen. Daarvoor verwijs ik naar de bijdrage van Ruud Muffels in deze bundel. Het gaat hier ook niet over leren buiten het formele onderwijs om, zoals leren op de werkplek. Hoewel er aanwijzingen zijn dat deze vorm van leren aan belang toeneemt, bestaat vooralsnog een situatie waarin zogeheten elders verworven competenties door het formele systeem gewaardeerd moeten worden om verzilverd te kunnen worden. In die zin doet de omvang van buitenschools leren geen afbreuk aan het belang van de school. Waar het hier ook niet over gaat is de kwestie van zwarte en witte scholen. Over dat thema zijn inmiddels vele teksten beschikbaar. Tot slot komt ook internationalisering slechts zijdelings aan de orde.

Waar het in dit hoofdstuk wel over gaat is de verdeling van leerlingen en studenten binnen het formele onderwijssysteem. Wie een plaatje van het Nederlandse onderwijssysteem bekijkt, ziet dat kinderen over verschillende scholen, schooltypen, opleidingsvormen en niveau's worden verdeeld. Het onderwijssysteem heeft kenmerken van een piramide waarbij alle kinderen aan de basis beginnen, sommigen de top halen en de meesten ergens in het midden uitstromen. Het sorteren van kinderen over verschillende vormen en niveaus van onderwijs is één van de drie maatschappelijke functies van een onderwijssysteem. In dit hoofdstuk gaat het om de vraag of opvattingen over gelijkheid een rol spelen bij de verdeling van kinderen over die verschillende vormen van onderwijs. Bij het zoeken naar een antwoord op die vraag maak ik gebruik van empirische gegevens en theoretische inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast analyseer ik recent ingezet onderwijsbeleid en discussies die daarover in het parlement zijn gevoerd. Als opvattingen over gelijkheid nog een rol spelen, dan zou zich dat moeten manifesteren in het parlementaire debat over onderwijs en in het feitelijk gevoerde onderwijsbeleid.

Bij een analyse van opvattingen over gelijkheid, hebben we het in het onderwijs al snel over achterstanden. In de praktijk hebben we het dan vooral over systematische verschillen tussen verschillende groepen leerlingen, afgemeten aan criteria als deelnamecijfers, toetsscores of diploma's. Als de ene groep leerlingen

significant lager scoort op een criterium dan een andere groep leerlingen – rekening houdend met factoren die we relevant vinden – dan spreken we van een achterstand. Als plattelandskinderen minder vaak doorstromen naar het VWO dan stadskinderen, rekening houdend met bijvoorbeeld Cito-scores, dan spreken we van een achterstand bij plattelandskinderen. Bij het spreken over taal- en rekenachterstanden in het basisonderwijs lijkt sprake van een objectieve maat waaraan wordt afgemeten of een kind 'op schema' ligt met het verwerven van taal- en rekencompetenties. Op schema liggen betekent hier feitelijk het gemiddelde tempo volgen. Ook in dat geval wordt dus een vergelijking gemaakt tussen een leerling of een groep leerlingen ten opzichte van anderen. Als het gaat over achterstanden in het onderwijs bedoelen we relatieve verschillen. Het gaat steeds om posities of prestaties van groepen in relatie tot posities of prestaties van andere groepen. Het is niet voor niets dat het bij achterstanden in het onderwijs om dergelijke relatieve verschillen gaat. Onderwijs heeft kenmerken van wat economen een positioneel goed noemen (Waslander 1999). Dat betekent dat de waarde die we hechten aan iemands prestatie of diploma mede afhankelijk is van de mate waarin anderen eenzelfde prestatie of diploma hebben behaald. In de jaren vijftig was een universitaire opleiding nog heel wat waard. Na de onderwijsexpansie van de jaren zeventig en tachtig, worden tegenwoordig veel meer mensen doctorandus, meester of ingenieur. De waarde van een bul is daardoor minder groot geworden. Omdat achterstand altijd verwijst naar een relatieve positie ten opzichte van anderen, kan gelijktijdig sprake zijn van een absolute verbetering.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De aandacht gaat eerst uit naar de basis van de onderwijspiramide, de voor- en vroegschoolse educatie. Vervolgens verschuift de focus naar de top van de piramide, te weten het hoger onderwijs. Dat roept de vraag op wat er tussen de basis en de top gebeurt. Tot slot sta ik wat langer stil bij een maatschappelijke ontwikkeling die ook het onderwijs raakt, namelijk de toenemende nadruk op individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid.

De hele exercitie leidt tot drie conclusies. Ten eerste, hoe jon-

ger de kinderen, hoe sterker opvattingen over gelijkheid een rol spelen in beleid en praktijk. De gedachte is dat een eerlijke verdeling ontstaat als iedereen vanuit een vergelijkbare positie aan de startlijn van een denkbeeldige wedloop verschijnt. De startlijn van die wedloop verschuift meer en meer naar voren. Ten tweede, over de hele breedte van het onderwijs verschuift de invulling van het concept gelijkheid van 'gelijke materiële kansen' (zie hoofdstuk 1) naar 'het waarborgen van een minimum'. Ten derde, het denken in termen van individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid individualiseert het denken over gelijkheid. Hierdoor raken structurele factoren buiten beeld en worden mensen medeverantwoordelijk gemaakt voor omstandigheden die zij niet zelf kunnen beïnvloeden.

1 Aan de basis: hoe eerder hoe beter

Gelijke kansen voor alle kinderen, rekening houdend met hun talent, inzet en motivatie – deze morele pijler onder het meritocratische ideaal is in het funderend onderwijs al jaren een belangrijk streven. Het is ook de leidraad voor veel beleid. Het ideaal van gelijke materiële kansen speelde in de jaren zestig een rol bij de invoering van de Mammoetwet, in de jaren zeventig bij de discussies over de (niet ingevoerde) middenschool, in de jaren tachtig bij de fusie van kleuter- en lagere school tot basisschool, in de jaren negentig bij de invoering van de basisvorming en een decennium later wederom toen diezelfde basisvorming grotendeels werd teruggedraaid. Bij de herziening van de basisvorming werd niet zozeer het ideaal van gelijke kansen herzien, als wel het denken over de manier waarop die gelijke kansen te realiseren zijn. Waar in de oude opvatting een uniform curriculum het middel was, is in het huidige denken juist de aandacht voor verschillen de manier om gelijke kansen te realiseren (Tweede Kamer, 25-11-2005). In recente beleidsstukken en debatten klinkt veelvuldig 'elke leerling is uniek, elke leerling telt' (o.a. OC&W 2004).

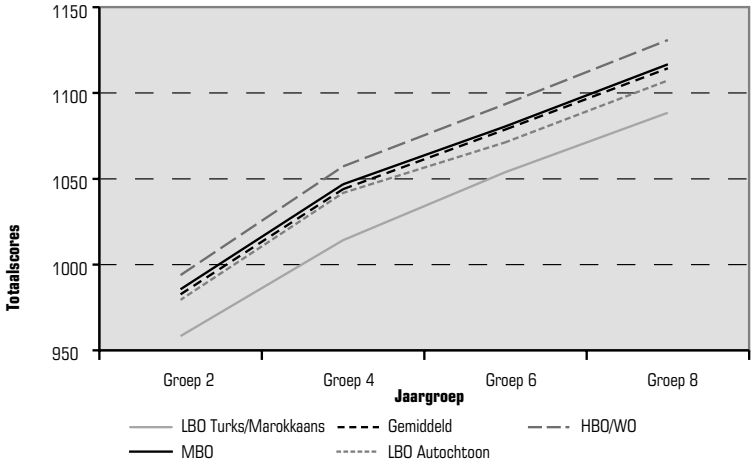
Behalve dat het streven naar gelijke materiële kansen doorklinkt in de net genoemde stelselherzieningen, heeft Nederland ook al bijna vier decennia ervaring met beleid dat het realiseren van gelijke materiële kansen expliciet tot doel heeft. Dit beleid

stond lange tijd bekend als onderwijsachterstandenbeleid, totdat PvdA staatssecretaris Karin Adelmund het veelzeggend omdoopte tot onderwijskansenbeleid.

Na vier decennia beleid en onderzoek naar ongelijke onderwijskansen hebben we een aantal lessen geleerd (Meijnen 2006). De eerste les luidt dat het bestrijden van ongelijke materiële onderwijskansen buitengewoon weerbarstige materie is. In de loop der jaren zijn de ambities om gelijke materiële kansen te realiseren dan ook aanmerkelijk bescheidener geworden. Een tweede les luidt dat het compenseren van achterstanden een hele lange adem vergt. Compensatieprogramma's voor kinderen in achterstandssituaties kunnen – mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan – wel degelijk iets aan die achterstand doen. Maar vaak blijkt dat kinderen weer een deel van de ingehaalde achterstand verliezen zodra die programma's eindigen. Effecten van compensatieprogramma's zijn pas zichtbaar als ze consequent en langdurig worden volgehouden. Een voorwaarde die zich moeilijk met de korte termijn logica van de politiek laat verenigen.

Een derde les is dat kinderen uit achterstandsgroepen al een behoorlijke achterstand hebben als ze naar de basisschool gaan. Tijdens de basisschool halen ze die relatieve achterstand ten opzichte van andere leerlingen niet of maar langzaam in. Het is belangrijk hier een onderscheid te maken tussen allochtone en autochtone leerlingen. Allochtone leerlingen uit achterstandsgroepen hebben een taalachterstand van bijna twee schooljaren: in groep acht presteren ze iets boven het gemiddelde van groep zes. De laatste jaren halen allochtone achterstandsleerlingen hun achterstand langzaam maar zeker een beetje in. Autochtone leerlingen uit achterstandsgroepen hebben een taalachterstand van ongeveer één schooljaar: zij presteren in groep acht op het gemiddelde van groep zeven. Bij deze autochtone achterstandsleerlingen lijkt de relatieve achterstand de laatste jaren niet kleiner, maar eerder groter te worden. Ter illustratie geeft figuur 1 (pag. 40) de gemiddelde scores op een gestandaardiseerde toets voor taalvaardigheid weer, onderverdeeld naar jaargroep en de sociaal-etnische achtergrond van de leerlingen. Resultaten op rekenen en lezen laten op hoofdlijnen een vergelijkbaar beeld zien.

Figuur 1 Totaalscores naar jaargroep, opleiding en etniciteit van de ouders



Omdat het zo moeilijk blijkt te zijn achterstanden in te lopen tijdens de basisschool, richt de aandacht zich de laatste jaren op het opsporen en bestrijden van achterstanden vóórdat kinderen naar de basisschool gaan. Bij het ingrijpen geldt nu als motto: hoe eerder hoe beter. De voor- en vroegschoolse educatie – hier verder afgekort tot de gangbare term VVE – is daarom een interessante casus om na te gaan hoe het meritocratische ideaal aan de basis van de onderwijspiramide invulling krijgt.

In het beleid rond de VVE is de morele pijler onder het meritocratische ideaal direct herkenbaar. Men spreekt van 'vroegschoolse bestrijding van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs'. De VVE-voorzieningen hebben als belangrijkste doel om bestaande achterstanden 'weg te werken', opdat alle kinderen gelijke kansen hebben als ze naar de basisschool gaan. Zo zou dan een *level playing field* ontstaan en zou bij de start van het eigenlijke onderwijs een eerlijke wedloop kunnen beginnen.

Het optimaal benutten van talenten om economische redenen – zoals toekomstige productiviteit in het licht van internationale concurrentie – speelt als argument in parlementaire debatten over VVE niet of nauwelijks een rol. Wel wordt de afgelopen jaren herhaaldelijk geroepen dat het zo vroeg mogelijk starten met achterstandenbeleid de meest effectieve inzet van middelen zou zijn.

Nu peuters en kleuters de voornaamste doelgroep zijn van het achterstandenbeleid, verschuift de startlijn van de denkbeeldige wedloop meer en meer naar voren in de levensloop. In de speurtocht naar oorzaken van achterstanden komt mede daardoor de aandacht meer te liggen op het microniveau van sociale interacties tussen kinderen en volwassenen. Onderzoek illustreert bijvoorbeeld dat hoger opgeleide ouders door de manier waarop ze met hun kinderen omgaan, de talenten van hun kinderen 'als vanzelf' stimuleren. Kinderen uit achterstandsgroepen worden door hun ouders in mindere mate gestimuleerd. Leermethoden die tot doel hebben achterstanden bij kinderen te compenseren richten zich daarom vooral op de interactie tussen kinderen en volwassenen. Methoden als *Kaleidoscoop*, *Piramide* en *Startblokken* zijn zogenaamde centrumgerichte programma's en richten zich op leidsters van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. *Opstap* en *Opstapje* zijn gezinsgerichte programma's die zich richten op ouders. Juist omdat het om de interactie tussen kinderen en volwassenen gaat, is het effect van deze programma's in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit waarmee ze worden uitgevoerd. Logischerwijs kan vooral een combinatie van een gerichte aanpak binnen- en buitenshuis vruchten afwerpen.

Het doel en de opzet van centrum- en gezinsgerichte programma's is in grote lijnen dezelfde. Toch is er een wezenlijk verschil tussen de programma's. De centrumgerichte programma's behoren tot het publieke domein, waardoor overheden daar een zekere invloed op uit kunnen oefenen. Omdat de overheid de VVE-sector financiert, kan zij eisen stellen aan bijvoorbeeld de uitvoering en kwalificaties van leidsters. De gezinsgerichte programma's behoren tot het private domein en vallen daarmee buiten de invloedssfeer van overheden. Nu de aandacht voor ongelijke onderwijskansen steeds meer verschuift naar jongere kinderen, verschuift het thema ook meer en meer de persoonlijke levenssfeer in. Daardoor ontstaan nieuwe vragen omtrent de lastige scheidslijn tussen private en publieke domeinen. Om het thema van de ongelijke onderwijskansen binnen de te beïnvloeden publieke sfeer te houden, worden met enige regelmaat voorstellen gedaan om de scheidslijn tussen privaat en publiek te verschuiven. Het verlagen van de leerplicht is daar een voorbeeld van. In

Groot Brittannië wordt er al enige jaren voor gepleit om het thema opvoeding tot het publieke domein te rekenen, voornamelijk vanwege de grote publieke belangen van een 'goede' opvoeding (Gillies 2005). In Nederland lijkt een vergelijkbare ontwikkeling gaande, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aandacht voor opvoeding, zowel in de media als in het beleid, en het grote draagvlak in de Tweede Kamer om opvoedingsondersteuning verplicht te stellen voor een nader te definiëren doelgroep van ouders.

De VVE is binnen het onderwijs de sector waar het denken in termen van 'gelijke kansen' – de morele pijler onder het meritocratische ideaal – het meest duidelijk zichtbaar is. Dat wil niet zeggen dat dat ideaal onomstreden is. Het compenseren van achterstanden vraagt om ongelijke behandeling van ongelijke gevallen. Het vraagt om een aanpak waarbij inspanningen en voorzieningen meer – of zelfs exclusief – gericht worden op achterstandsgroepen. In de praktijk blijkt die exclusiviteit vaak niet of nauwelijks te handhaven. Een voorbeeld vinden we in het beleid dat bekend staat als 'onderwijs-op-maat'. Aanvankelijk was dit beleid primair bedoeld voor kinderen met leerachterstanden en/of specifieke onderwijskundige behoeften. Deze kinderen zouden hun achterstand moeten kunnen compenseren. Bij de vertaling van dit beleid naar de praktijk is echter gebleken dat de compensatiedoelstelling uit beeld verdween en plaats maakte voor de doelstelling iedereen 'onderwijs-op-maat' te bieden (Blok 2004). De financiële middelen werden vervolgens niet meer exclusief ingezet voor kinderen uit achterstandsgroepen, maar verdeeld over alle kinderen. Iets vergelijkbaars doet zich voor bij de inzet van middelen voor klassenverkleining. Het verkleinen van klassen kan een middel zijn om achterstanden aan te pakken, mits de klassen in de laagste groepen van de basisschool substantieel worden verkleind. Scholen zijn vrij in de besteding van de middelen en blijken in meerderheid te kiezen voor het 'gelijk verdelen', zodat alle klassen een beetje worden verkleind. Hoe begrijpelijk en legitiem – om andere redenen – die verdeling ook mag zijn, bijdragen aan het compenseren van achterstanden doet het waarschijnlijk niet.

In het publieke debat rond de VVE zien we iets vergelijkbaars en lijkt de exclusiviteit van de voorzieningen voor een specifie-

ke doelgroep omstreden. Voorscholen hebben als primaire doel om taalachterstanden van met name Turkse en Marokkaanse peuters te compenseren. Al enige jaren wordt met enige regelmaat geopperd dat een adequate aanpak voor deze doelgroep gebaat zou zijn bij een partiële en selectieve uitbreiding van de leerplicht. Dat zou kunnen betekenen dat kinderen uit deze doelgroepen vanaf een leeftijd van dertig maanden vier dagdelen per week verplicht naar een voorschool zouden gaan. Andere kinderen zouden vanaf vijf jaar leerplichtig zijn. Ook in de Tweede Kamer is deze optie herhaaldelijk besproken, wat vooralsnog tot de conclusie leidde dat een dergelijke ongelijke behandeling van ongelijke gevallen juridisch onhaalbaar is.

Hoe zit het met de exclusiviteit van VVE-voorzieningen in de praktijk? Betrouwbare landelijke cijfers over deelname en achtergrond van kinderen aan VVE-programma's zijn niet beschikbaar. Schattingen in een aantal grote steden kunnen wel een indruk geven. In het najaar van 2004 telden de vier grote steden in totaal 261 voorscholen. In Amsterdam participeerden ruim 13 duizend peuters (2,5-3 jaar) en ruim 15 duizend kleuters (4-5 jaar) in een VVE-programma. Ongeveer de helft van deze kinderen is niet van allochtone afkomst en heeft geen ouders met een laag opleidingsniveau. Bij de kleuters behoort ongeveer 30 procent tot de doelgroep van allochtone kinderen van laag opgeleide ouders, bij de peuters is dat ongeveer 12 procent. In Utrecht lijken in verhouding wat meer deelnemers afkomstig uit de eigenlijke doelgroep; ongeveer een kwart bij de peuters en bijna 70 procent bij de kleuters. In Den Haag lijkt de verhouding tussen de Amsterdamse en Utrechtse cijfers in te liggen. Al met al kunnen we vaststellen dat VVE-programma's in de praktijk dus geenszins functioneren als exclusieve voorzieningen voor een bepaalde doelgroep.

Het is de vraag of die exclusiviteit wenselijk is. In een debat over de VVE in 2002 sprak Tweedekamerlid Rabbae (GroenLinks) bijvoorbeeld over de wens dat 'kinderen uit verschillende sociale klassen elkaar kunnen "besmetten".' Een paar jaar later verwoordde VVD-Wethouder Smeels van het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes het dilemma als volgt: 'Ook kansrijke kinderen moeten van zo'n voorschoolse aanpak kunnen profiteren – of dat nu op een voorschool is, op een creche, of op een peuterspeel-

zaal. Ik wil graag dat iedereen gelijk begint. Dat de kinderen elkaar al bij 2,5 jaar leren kennen. Kinderen die voor zijn, kunnen kinderen die achter zijn meetrekken' (*Trouw*, 6-10-2004).

Onderzoek illustreert dat relatieve achterblijvers inderdaad baat kunnen hebben bij een mix van leerlingen, zonder dat relatieve voorlopers daar schade van ondervinden. Míts, en dat is cruciaal, aan bepaalde voorwaarden is voldaan (Guldemond 1994). Zo kan een zekere mate van heterogeniteit positieve effecten hebben, terwijl een grote mate van heterogeniteit juist negatief uitpakt voor alle leerlingen. Verder spelen groepsdynamiek en competenties van begeleiders een cruciale rol. Een mix van leerlingen kan dus positief, maar ook negatief uitpakken. Al met al valt dus nog te bezien met welke mix van kinderen het primaire doel – het wegwerken van achterstanden – het best te realiseren is. Een complicerende factor in dit verhaal is het al eerder genoemde verschijnsel dat verbetering in prestaties in absolute zin samen kan gaan met verslechtering in relatie tot anderen. Kinderen die niet tot de primaire doelgroep horen, hebben hoogstwaarschijnlijk ook baat bij die programma's. Daarmee verschuift de vraag over de wenselijkheid van exclusiviteit naar de vraag hoeveel voordeel verschillende groepen kinderen hebben bij de voorzieningen. Het is heel wel denkbaar dat de taalvaardigheden van kinderen uit de doelgroep verbeteren, maar dat de relatieve achterstand ten opzichte van andere kinderen niet veel kleiner wordt omdat de taalvaardigheden van die kinderen ook verbeteren. In dat geval zijn kinderen uit de doelgroep in absolute zin beter af, zonder dat ze hun (relatieve) achterstand inhalen.

Exclusiviteit van voorzieningen is in de praktijk bovendien lastig vol te houden. Het impliceert al snel dat kinderen voor specifieke educatieve voorzieningen worden uitgesloten, terwijl ook zij daar baat bij zouden kunnen hebben. Ouders willen over het algemeen 'het beste' voor hun kinderen. Ook goedopgeleide en/of vermogende ouders willen extra inspanningen doen om hun kinderen beter te laten presteren op school. En waarom zouden we ouders willen verhinderen hun geld niet aan een vakantie, maar aan een particulier huiswerkinstituut te besteden? Zeker in een tijd waarin de maximale ontwikkeling van ieders talenten

tot prioriteit wordt verheven, is het moedwillig nalaten van activiteiten die bij kunnen dragen aan talentontwikkeling omwille van gelijke kansen een volstrekt onhaalbaar pad. Mede hierdoor lijkt de invulling van het concept gelijkheid dan ook te verschuiven van het daadwerkelijk realiseren van gelijke kansen, naar het rechtvaardigen van een praktijk waarin leerlingen uit achterstandsgroepen in absolute zin beter af zijn dan voorheen, terwijl hun relatieve achterstand niet per se verandert. Dit 'maximaliseren van het minimum' is in overeenstemming met het *difference principle* van Rawls (zie pagina 31-32). In het onderwijs zijn we gewend om achterstanden te definiëren in relatie tot anderen, dus in relatieve termen. Als gezegd zijn daar ook goede redenen voor. Het herdefiniëren van gelijkheid in termen van een absolute maatstaf, los van prestaties of kwalificaties die anderen verwerven, heeft potentieel grote consequenties. Ik kom daar later nog op terug.

2 Aan de top: differentiatie en excellentie

Het meritocratische ideaal – het verdelen van ongelijke sociale posities op grond van talent, inzet en motivatie – is ook aan de top van de onderwijspiramide duidelijk herkenbaar. Maar terwijl aan de basis van de onderwijspiramide de morele pijler onder dat ideaal domineert, is aan de top van de piramide juist de economische pijler het sterkst. Economische overwegingen omtrent efficiënte verdeling en maximale productiviteit spelen hier nadrukkelijk een rol. In recente nota's en debatten over het hoger onderwijs wordt in het geheel niet meer over 'gelijke kansen' gesproken. Illustratief is bijvoorbeeld wat er gebeurde tijdens het debat tussen toenmalig VVD-staatssecretaris Rutte en de vaste Kamercommissie Onderwijs over het toelatingsbeleid in het hoger onderwijs. Het woord 'differentiatie' viel tijdens dit overleg meer dan tachtig keer. Slechts eenmaal viel het woord 'gelijkheid', toen PvdA-woordvoerder Tichelaar zei dat zijn fractie reeds jaren geleden afstand had genomen van de 'gelijkheidsdeken'.

Dat het woord 'differentiatie' zo prominent naar voren kwam in dit specifieke debat staat niet op zichzelf. Nederland heeft zich

verbonden aan de Lissabon-doelstellingen waarin de Europese lidstaten in 2000 afspraken maakten. Om de internationale concurrentie niet te verliezen, stelden de lidstaten zich ten doel zich binnen tien jaar te 'ontwikkelen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld'. Nederland heeft daar bovenop nog de ambitie geformuleerd binnen de EU tot de top drie te willen behoren. Geoperationaliseerd tot concreet meetbare doelstellingen betekent dat bijvoorbeeld dat in 2010 de helft van de beroepsbevolking hoger opgeleid zou moeten zijn. De meest recente cijfers wijzen uit dat nu ongeveer een kwart van de beroepsbevolking hoger onderwijs heeft gevolgd (Onderwijsraad 2005). Met nadrukkelijke verwijzing naar de noodzakelijk geachte kenniseconomie, richt het hoger onderwijsbeleid zich de afgelopen jaren op het realiseren van meer differentiatie en het bevorderen van excellentie (ministerie OC&W, 2004c). Om een sterke kenniseconomie te worden, zo wil de redenering, is het zaak alle talenten van alle mensen zo optimaal mogelijk te ontwikkelen. Omdat de ene mens de andere niet is, is meer differentiatie en meer maatwerk noodzakelijk. Zo kregen we de afgelopen jaren een onderscheid tussen 'gewone' eenjarige masteropleidingen en tweejarige topmasters, een onderscheid tussen 'gewone' bachelor-trajecten en honeurs-trajecten voor getalenteerde studenten, en hebben opleidingen nu de ruimte om programma's van hogere kwaliteit aan te bieden en daar dan ook een hoger collegegeld voor te vragen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling studenten 'aan de poort' te selecteren en potentiële studenten helemaal buiten de deur te houden. Het aantal hoger opgeleiden moet immers omhoog. Het gaat hier steeds om varianten van 'selectie na de poort'. Iedereen heeft met een VWO- of HBO-diploma een paspoort in handen om door de poort te mogen; voor sommige 'exclusieve' trajecten die daarachter zitten gelden aanvullende selectiecriteria.

In het debat over het toelatingsbeleid in het hoger onderwijs komen woorden als 'gelijkheid' of 'gelijke kansen' niet of nauwelijks aan de orde. Aan de top van de onderwijspiramide wordt 'gelijke kansen' vertaald als 'toegankelijkheid'. In het beleid krijgt toegankelijkheid vervolgens een beperkte invulling en wordt er

bijna uitsluitend gerefereerd aan financiële toegankelijkheid: kinderen uit lagere inkomensgroepen moeten niet om financiële redenen af hoeven zien van deelname aan hoger onderwijs.

Het hoger onderwijs is de laatste decennia in absolute zin toegankelijker geworden: meer mensen studeren. Cijfers over de relatieve toegankelijkheid vertellen een ander verhaal (SCP 2003). Zo volgt van de autochtone jongeren tussen de achttien en twintig jaar bijna 35 procent een HBO-opleiding en ruim 15 procent een universitaire studie. De deelname van Turkse en Marokkaanse jongeren aan het hoger onderwijs is de laatste jaren weliswaar gestegen, maar nog steeds aanmerkelijk lager: ongeveer 17 procent volgt een HBO-opleiding en 6 procent een universitaire studie.

Met een toename van de (absolute) toegankelijkheid van het hoger onderwijs in de afgelopen dertig jaar, is het hoger onderwijs ook massaal geworden. Juist die massaliteit roept de vraag op naar meer differentiatie. En met die toenemende differentiatie staat ook de betekenis van het begrip gelijkheid ter discussie. Zo constateerde VVD-staatssecretaris Nijs anderhalf jaar na haar aantreden dat 'in Nederland lange tijd een taboe heeft gerust op het gelijkheidsdenken, en daardoor op selectie en collegegelddifferentiatie'. Volgens haar is mede daardoor een cultuur gegroeid waarin 'de middelmaat de maat der dingen' is. Ze kondigt aan de 'verstikkende gelijkheidsdeken' te willen 'opschudden' en roept daarmee aanvankelijk sterke reacties op. In het debat wordt zelfs een beeld van 'Mao-pakjes' opgeroepen om duidelijk te maken hoe verstikkend het kan zijn dat 'alles voor iedereen hetzelfde is'.

Ongeveer een jaar later, in april 2005, maakte de rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht bekend met ingang van het nieuwe studiejaar te willen starten met een topopleiding. Deze topopleiding is bedoeld voor een selecte groep studenten (75 van de verwachtte 750). Toenmalig staatssecretaris van Onderwijs Rutte werd onmiddellijk door SP-Kamerlid Vergeer naar de Kamer geroepen om tekst en uitleg te geven. Het korte debat tijdens het mondelinge vragenuurtje geeft een aardig inkijkje in het huidige denken over gelijkheid en differentiatie in het hoger onderwijs. Volgens Rutte (VVD) zijn er '... twee werelden in het spel. De ene wereld is die van mevrouw Vergeer, die massaal van mening is

dat er zoveel mogelijk genivelleerd moet worden. Het liefst zou zij MBO, HBO en WO samenvoegen. De andere wereld staat voor excellent hoger onderwijs, zodat er daarbinnen ruimte moet zijn voor differentiatie.' Enigszins vertwijfeld vraagt hij zich af: 'waarom wil zij altijd alles gelijk trekken?'

Om de 'topopleiding' te rechtvaardigen, maakt Rutte vervolgens duidelijk herkenbare verwijzingen naar het meritocratische ideaal: 'Voor bijzonder gemotiveerde studenten die extra inzet willen plegen en veel belangstelling aan de dag leggen, willen we extra mogelijkheden bieden.'

D66 meldt 'verheugd' te zijn: '... eindelijk doorbreken wij sinds ongeveer 25 jaar de middelmaat en is er weer ruimte voor talent. Mensen die extra geïnspireerd, gemotiveerd of getalenteerd zijn, krijgen ook de ruimte.' Ook voor het CDA is 'de opleiding in Utrecht (...) precies een voorbeeld van wat wij voor ogen hebben met meer kwaliteit en meer excellentie ...'

De wereld waar de staatssecretaris en een grote meerderheid van de Tweede Kamer afscheid van willen nemen wordt geassocieerd met alles gelijk, nivellering en middelmaat. In de 'andere' wereld bestaat er differentiatie en wel op basis van de bekende meritocratische factoren talent, motivatie en inzet. Hoe breed het meritocratische ideaal wordt gedragen blijkt wederom uit de reacties. De oppositie – bij monde van SP en GroenLinks – stelt de gronden voor differentiatie niet ter discussie. GroenLinks-woordvoerder Vendrik verwijt 'de staatssecretaris van toponderwijs' weliswaar een onderscheid tussen 'toponderwijs' en 'tweedehandsonderwijs', waarin colleges worden 'afgeraffeld', aanvaardbaar te vinden, maar iedereen is het er over eens dat differentiatie op zich niet de kwestie is. Waar het op aan komt is het bewaken van 'een algemeen geaccepteerd niveau' van kwaliteit. Daarboven moet geëxperimenteerd kunnen worden met vormen van differentiatie. Anders gezegd, als alle studenten onderwijs kunnen genieten dat aan minimale kwaliteitseisen voldoet, is er met differentiatie daarboven niet veel mis. De *communis opinio* lijkt te zijn dat het de 'verdienste' van sommige studenten is dat ze zich extra inzetten of extra gemotiveerd zijn, en dat zij daarom een zekere voorkeursbehandeling 'verdienen'.

Net als bij de onderkant van de onderwijspiramide en de discussie over de VVE-sector, lijkt 'gelijkheid' hier een invulling te krijgen die te typeren is als het waarborgen van een minimum. Ongelijkheden boven dat minimum worden niet geproblematiseerd, maar in hoge mate aangemoedigd en gelegitimeerd. In het vertoog over de kenniseconomie heeft het meritocratische ideaal een sterke bondgenoot gevonden.

3 Tussen de basis en de top: uitstel en afstel

Het meritocratische ideaal is in het hele onderwijs herkenbaar. Wat verschilt is het relatieve belang van de twee pijlers waar dit ideaal op rust. Bij jonge kinderen is de morele pijler het sterkst. Peuters en kleuters kunnen moeilijk verantwoordelijk gehouden worden voor hun eigen achterstand, en dus zijn vormen van compensatie geboden om hen gelijke kansen te bieden. In het hoger onderwijs liggen de zaken anders. Daar is juist de economische pijler onder het meritocratische ideaal het sterkst. Hier gelden vooral economisch getinte argumenten: om de nagestreefde kenniseconomie te realiseren is het nodig dat ieders individuele talenten zo optimaal mogelijk tot ontwikkeling worden gebracht.

De vraag is dan vervolgens waar tussen basis en top van de onderwijspiramide de morele pijler verzwakt en de economische pijler aan kracht wint. Een eerste, slechts grove, indicatie is te vinden in de budgetten die het ministerie van Onderwijs beschikbaar stelt voor compenserende maatregelen. Voor de VVE komt ongeveer 110 miljoen euro beschikbaar, voor het basisonderwijs circa 300 miljoen en voor het voortgezet onderwijs 25 miljoen euro. Het credo 'hoe eerder hoe beter' zien we in deze budgetten weerspiegeld. Hoe jonger de kinderen, hoe meer geld er is voor compenserende maatregelen opdat deze kinderen vanuit een gelijke positie aan de startlijn verschijnen. De idee blijft dat daarna een 'eerlijke' wedloop door het onderwijs kan volgen.

Van oudsher een belangrijke overgang in het onderwijs, is die van primair naar voortgezet onderwijs. Nederland kent – zeker ten opzichte van andere landen – een sterk gedifferentieerd stelsel van voortgezet onderwijs. Bovendien worden Nederlandse leerlingen op de relatief jonge leeftijd van twaalf jaar al over de

verschillende stromen verdeeld. Pogingen in het recente verleden om het selectiemoment uit te stellen hebben hun doel niet bereikt. De middenschool is helemaal niet ingevoerd en de basisvorming werd weliswaar ingevoerd, maar dat gebeurde binnen het bestaande, sterk gedifferentieerde stelsel. Op dit moment hebben we feitelijk acht verschillende stromen in het voortgezet onderwijs. Vijf in het VMBO, variërend van praktijkonderwijs tot de theoretische leerweg, de HAVO en het VWO. In de praktijk fungeren de zelfstandige gymnasia als een aparte stroom bovenop het VWO. De schotten tussen deze verschillende stromen lijken de afgelopen jaren eerder dichter dan opener te worden. Zo zitten steeds minder kinderen in een heterogeen samengestelde brugklas (Dekkers & Bosker 2004) en is na de invoering van het VMBO de zogeheten 'opstroom' van MAVO – nu theoretische leerweg – naar HAVO sterk afgenomen. Het selectiemoment bij de overgang naar het voortgezet onderwijs schuift eerder naar voren dan naar achteren. Bovendien zijn eenmaal gemaakte 'vergissingen' die bij de overgang gemaakt worden, moeilijker te herstellen. Het uitstellen van het belangrijkste selectiemoment in het onderwijs is duidelijk mislukt. Na het grotendeels terugdraaien van de basisvorming is draagvlak voor nieuwe voorstellen om het selectiemoment naar achteren te schuiven niet te verwachten. We kunnen rustig zeggen dat uitstel van selectie is mislukt, en voorlopig heeft geleid tot afstel van verdere plannen in die richting.

Als er dus ergens een breuklijn door het onderwijs loopt, dan is het wel bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Bij deze sortering van leerlingen over stromen zijn prestaties op de Cito-eindtoets in de loop der tijd een steeds grotere rol gaan spelen. Ieder jaar weer worden allerlei bezwaren tegen de toets naar voren gebracht. Niettemin zijn achterstandsleerlingen waarschijnlijk nog het meest bij de toets gebaat. Scholen die de Cito-eindtoets niet gebruiken laten in het schooladvies de sociale achtergrond van leerlingen namelijk sterker doorklinken dan scholen die de toets wel gebruiken. De Cito-eindtoets biedt in die zin dus een zekere bescherming voor goedpresterende leerlingen uit traditionele achterstandsmilieus.

Terwijl de VVE-sector zijn belangrijkste legitimering vindt in het streven naar gelijke kansen, is de morele pijler onder het meritocratische ideaal bij de start van het voortgezet onderwijs al bijna uitgedoofd. De impliciete boodschap van ons onderwijssysteem is dat we wel zo ongeveer weten 'welk vlees we in de kuip hebben' als kinderen twaalf jaar oud zijn. Uit recent onderzoek blijkt dat verschillen in leerprestaties van leerlingen uit verschillende sociale en etnische groepen tijdens het voortgezet onderwijs niet groter, maar ook niet kleiner worden. Of anders gezegd, verschillen in leerprestaties tussen leerlingen uit verschillende sociaal-economische en etnische groepen zijn bijna volledig terug te voeren op verschillen die er al waren tijdens het basisonderwijs. In die zin is het voortgezet onderwijs grotendeels meritocratisch: de verschillen zijn terug te voeren op eerdere prestaties, inzet en motivatie.

Zoals hiervoor aangegeven, lijkt het concept gelijkheid aan de basis en de top van de onderwijspiramide in toenemende mate een invulling te krijgen die te typeren is met het Rawlsiaanse 'maximaliseren van het minimum'. Eenzelfde ontwikkeling zien we in het middengebied van de onderwijspiramide. Een duidelijk voorbeeld is het streven om alle jongeren minimaal een 'startkwalificatie' te laten halen. Een startkwalificatie staat gelijk aan MBO-2 niveau en iedereen die dat niveau niet haalt heet een voortijdige schoolverlater. Nederland heeft ten opzichte van andere landen veel voortijdige schoolverlaters. Het kabinet heeft nu extra geld uitgetrokken om de doelstelling 'iedereen een startkwalificatie' te realiseren. Mede dankzij de beschikbare middelen komen tal van initiatieven van de grond. Om de algemene doelstelling te behalen worden veel middelen ingezet voor allochtone jongens. Dat komt omdat jongens met een allochtone achtergrond sterk vertegenwoordigd zijn bij de voortijdige schoolverlaters (Eimers & Roelofs 2005). Dit voorbeeld is een aardige illustratie van de manier waarop het formuleren van een minimum voor iedereen een legitimatie kan zijn voor het besteden van middelen aan specifieke doelgroepen.

Een ander voorbeeld van een Rawlsiaans gelijkheidsconcept is de groeiende aandacht voor het invoeren van 'leerstandaarden'

in het basisonderwijs. De idee is dat kinderen de basisschool pas zouden mogen verlaten als ze een 'minimaal' beheersingsniveau in taal en rekenen hebben verworven. In de praktijk zou dat kunnen betekenen dat getalenteerde kinderen geen acht, maar zeven jaar onderwijs volgen op een basisschool, terwijl kinderen uit achterstandsgroepen geen acht, maar negen jaar op een basisschool zitten (Onderwijsraad 1999).

Het meritocratische ideaal klinkt in het hele onderwijs sterk door. Wat in de verschillende fases van de onderwijspiramide lijkt te verschillen is het relatieve gewicht van de morele en de economische peiler onder dit ideaal. Het meritocratische ideaal en gelijkheid onderhouden een uiterst problematische relatie met elkaar. Over die relatie gaat het in het resterende deel van dit hoofdstuk.

4 De schaduwkanten van de meritocratie

In de voorgaande paragrafen ging het steeds over wat Boudon *primaire effecten* van stratificatie heeft genoemd. Wanneer kinderen uit verschillende sociale groepen systematisch verschillen in hun cognitieve prestaties is sprake van primaire effecten. Deze primaire effecten zijn al duidelijk zichtbaar nog voordat kinderen goed en wel naar school gaan. Tijdens de onderwijsloopbaan worden de relatieve verschillen zeker niet kleiner. De huidige aanpak van primaire effecten volgt het motto 'hoe eerder hoe beter'. De impliciete aanname luidt dat, als eenmaal een *level playing field* is gerealiseerd, een eerlijke wedloop kan volgen met mogelijk ongelijke uitkomsten.

Die veronderstelling wordt steeds problematischer. Wetenschappelijk onderzoek laat namelijk zien dat invloeden van *nature* en *nurture* op gemanifesteerde talenten nauwelijks uit elkaar te rafelen zijn. De gedachte bijvoorbeeld dat talenten genetisch vastliggen, is veel te simpel (Leseman 2005). Evenzo is de opvatting dat talenten persoonsgebonden kenmerken zijn, uiterst problematisch. Talent en omgeving zijn op vele en complexe manieren nauw met elkaar verweven. Talent is niet – zoals het meritocratische ideaal wil – een kwestie van individuele verdienste, maar veel sterker dan doorgaans wordt aangenomen een kwestie van sociale omgeving. Zolang we gemanifesteerde talenten be-

schouwen als rechtvaardige gronden om kinderen te verdelen over verschillende vormen van onderwijs, vegen we ook systematische verschillen tussen sociale omgevingen waarin kinderen opgroeien onder het tapijt van de individuele kenmerken. Dit individualiseren van sociale factoren heeft als gevolg dat we ongelijkheden in bijvoorbeeld opvoedingssituaties 'rechtvaardigen' met als argument dat het ene individu minder talenten ten toon spreidt dan het andere individu.

Het individualiseren van sociale factoren zien we ook bij *secundaire effecten* van stratificatie. Er is sprake van secundaire effecten als leerlingen uit verschillende groepen bij eenzelfde prestatieniveau systematisch verschillende keuzes maken in het onderwijs. De voorbeelden zijn legio. Kinderen met laag opgeleide ouders kiezen voor lagere schooltypen dan kinderen die net zo goed presteren maar hoog opgeleide ouders hebben. Meisjes kiezen minder vaak exacte vakken dan jongens, ook als ze vergelijkbare prestaties behalen. Allochtone leerlingen uit lagere sociale milieus 'kiezen' er vaker voor om zonder diploma de school te verlaten dan andere kinderen met vergelijkbare prestaties. Studenten uit lage en hoge sociale milieus kiezen verschillende studierichtingen in het hoger onderwijs.

Bij nagenoeg alle keuze- en selectiemomenten in het onderwijs zien we dergelijke secundaire effecten opdoemen. Secundaire effecten zijn relatief klein als we ze vergelijken met de primaire effecten in de vorm van verschillen in leerprestaties. Niettemin zijn secundaire effecten systematisch in het nadeel van de traditionele achterstandsgroepen en bovendien zijn de effecten cumulatief. Dat wil zeggen dat eerder gemaakte keuzes consequenties hebben voor de keuzes die je verder nog kunt maken. Als je eenmaal voor een bepaalde weg hebt gekozen, zijn sommige wegen ook in de toekomst afgesloten.

De afgelopen jaren is het vergroten van keuzevrijheid een duidelijk herkenbaar streven, ook in het onderwijs en het onderwijsbeleid. Het plan van voormalig staatssecretaris Rutte om leerrechten in het hoger onderwijs in te voeren, heet niet voor niets 'meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit'. In de onderbou-

wing van het leerrechtenplan lezen we: 'Mensen onttrekken zich steeds meer aan de traditionele sociaal-politieke arrangementen en willen zelf keuzes maken en hun eigen persoonlijke voorkeuren en ambities tot uiting brengen.'

Ook PvdA-voorman Wouter Bos (2005) stelt: 'De student moet wat mij betreft een zo groot mogelijke keuzevrijheid hebben.' Om daar overigens direct aan toe te voegen geen 'keuzevrijheid-fanatiekeling' te zijn. Maar ondanks zijn 'terughoudendheid met het bevorderen van keuzevrijheid in de publieke sector', denkt Bos 'dat het hoger onderwijs nu net een sector is waarbij de gebruikers die keuzevrijheid zonder meer aan kunnen'.

Rutte is het daar volledig mee eens want '...feit is wel dat als er één doelgroep in staat is om bewuste kritische keuzes te maken, het hoger opgeleiden zijn.'

Toch blijft het vergroten van keuzevrijheid niet beperkt tot het hoger onderwijs. Ook in het meerjarenbeleidsplan voor de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (*Koers BVE*) staat dat deelnemers meer behoefte hebben aan keuzevrijheid en dat ze daarvoor ook de ruimte moeten krijgen. Binnen het voortgezet onderwijs is meer ruimte voor eigen keuzes van leerlingen eveneens een streven, al dan niet onder de inmiddels zwaar beladen noemer van 'het nieuwe leren'. Toenemende keuzevrijheid blijft bovendien niet beperkt tot het kiezen van een school, een opleiding of een keuzevak, maar dringt ook steeds meer het onderwijsproces zélf binnen. Leerlingen en studenten worden daarbij aangemoedigd eigen leervragen te formuleren en daar dan vervolgens aan te werken. Experimenten met keuzeopties voor studenten suggereren echter dat de positieve effecten die uit kunnen gaan van 'zelf kiezen' pas optreden als studenten kunnen kiezen uit een beperkt aantal opties, terwijl de effecten van 'zelf kiezen' nadelig uitpakken als studenten kiezen uit een groot aantal opties (Akerlof & Kranton 2002).

Dat meer keuzevrijheid een doel op zich is geworden, blijkt ook uit de criteria die de Onderwijsraad hanteert om de stand van het onderwijs en onderwijsbeleid te beoordelen. Tot voor kort hanteerde de raad vier criteria: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en bestelsamenhang. Vanaf 2001 heeft de Onderwijsraad het criterium 'bestelsamenhang' ingeruild voor twee andere crite-

ria: sociale cohesie en keuzevrijheid. Keuzevrijheid is daarmee een zelfstandig criterium geworden om te beoordelen hoe 'goed' het gaat met het onderwijs of hoe wenselijk bepaald beleid is.

Meer ruimte voor eigen keuzes gaat hand in hand met meer verantwoordelijkheid voor die gemaakte keuzes. Bij de leerrechten in het hoger onderwijs 'ligt de verantwoordelijkheid bij de student om bewuste keuzes te maken' *(Advies Commissie Ruim baan voor Talent)*. En één van de centrale uitgangspunten voor de BVE-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) luidt: 'De deelnemer is verantwoordelijk voor het vormgeven van zijn eigen leerloopbaan' *(Koers BVE 2004)*. Volgens Koers-BVE sluit dat aan bij maatschappelijke ontwikkelingen, want: 'De toenemende individualisering leidt tot het aanvaarden van meer verantwoordelijkheid voor het eigen leven.'

Ook in het voortgezet onderwijs gaan veranderingen om leerlingen meer ruimte voor eigen keuzes te geven, gepaard met de doelstelling hen meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun leerproces (Waslander 2004).

Deze groeiende nadruk op individuele keuzes en individuele verantwoordelijkheid maakt deel uit van een maatschappelijke ontwikkeling die bekend staat als individualisering. Individualisering is zichtbaar in feitelijke veranderingen, zoals een groeiend aantal eenpersoonshuishoudens en een toenemend aantal vierkante meters woonoppervlak per inwoner. Daarnaast is individualisering ook een retoriek waarin individualiteit een stem krijgt en allerlei vormen van sociale beïnvloeding liever worden verzwegen. Niet praten over sociale structuren en de invloed daarvan wil natuurlijk niet zeggen dat die invloeden er ook niet zijn. Intieme gedachten en gevoelens van jongeren verschillen bijvoorbeeld systematisch al naar gelang de sociale groep waar ze onderdeel van uit maken (Elchardus 2002). Onze 'individuele' keuzes zijn sterker sociaal bepaald dan menigeen lief is.

Met het benadrukken van individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid verdwijnen institutionele factoren buiten beeld. Onvrede of falen kan immers eenvoudig worden doorgeschoven naar betrokken individuen, met een verwijzing naar 'foute' eigen keuzes en het moeten dragen van de consequenties, terwijl

instituties buiten beschouwing blijven. Illustratief in dit verband is het onderzoek van Gillies (2005) naar opvoedingspraktijken in Engeland. Zij laat zien hoe ongewenst gedrag van kinderen meer en meer wordt gezien als het gevolg van falende opvoedingspraktijken van ouders. Financiële en sociaal-culturele factoren die in traditionele opvattingen over ongewenst gedrag een rol spelen, verdwijnen in dit nieuwe vertoog gestaag buiten beeld.

In het nieuwe denken is opvoeden een individuele competentie en gebrekkig opvoeden een kwestie van gebrek aan 'zelfmanagement'. Nadat de vinger op de zere plek van de opvoeding en individuele tekortkomingen is gelegd, is de stap naar het bestraffen van ouders voor hun misdragende kinderen een relatief kleine stap. In Engeland zijn dergelijke straffen inmiddels ingevoerd, in Nederland worden in die richting voorstellen voorbereid. Omdat vooral vrouwen worden gezien als opvoeders, blijken Engelse rechters de boetes vooral aan de moeder op te leggen, ook als vader deel uitmaakt van het gezin. Met het zo sterk benadrukken van individualiteit verschuiven aandacht en verantwoordelijkheid voor structurele maatschappelijke vraagstukken rond armoede en uitsluiting naar individuele handelingen en individuele schouders van vrouwen in vaak weinig benijdenswaardige omstandigheden.

Ook in het primaire proces van het onderwijs, het onderwijsleerproces, kan het benadrukken van individuele keuzes de aandacht voor instituties naar de achtergrond doen verdwijnen. Onderwijskundigen spreken in dit verband van de leerparadox. De paradox komt neer op de retorische vraag: hoe kan ik weten wat ik wil leren, als ik niet weet wat ik niet weet? Bij het formuleren van eigen leervragen kunnen leerlingen en studenten niet anders dan putten uit hun eigen ervaringen en hun eigen leefwereld. Juist omdat die ervaringen en leefwerelden van leerlingen verschillen, zullen zij verschillende interesses ontwikkelen en verschillende leervragen hebben. Verschillen in sociale omstandigheden worden op die manier gereproduceerd onder de noemer van individuele keuzes.

Naast twijfels over de uitvoerbaarheid en de houdbaarheid, heeft het meritocratisch ideaal op zich ook schaduwzijden. Al in 1958

schetste Michael Young de gevolgen van het meritocratische gedachtegoed in de vorm van een gedachte-experiment. De door Young geschetste meritocratische samenleving heeft totalitaire trekjes waarin mensen die laag scoren op de nationaal gestandaardiseerde IQ-test zich concentreren in de laagste klasse. Deze mensen hebben hun positie louter aan zichzelf te danken, koesteren weinig hoop om het beter te krijgen en keren zich van de samenleving af. Wat het gedachte-experiment van Young eens te meer verheldert, is dat gelijkheid ook een sterke relationele component heeft. Mensen ervaren gelijkheid of ongelijkheid niet louter door aspecten van hun leven te vergelijken met een absolute maat, maar vooral door de eigen situatie te vergelijken met die van anderen. Een belangrijk aspect bij dergelijke processen van sociale vergelijking is het verkrijgen of uitblijven van wederzijds respect (Sennett 2003). En juist daarin schuilen de schaduwzijden van het meritocratische ideaal. Want als succes een individuele verdienste is, dan is ook het uitblijven van succes te wijten aan persoonlijk falen. Men spreekt in dit verband wel van de 'verborgen krenkingen van de meritocratie' (Sennett & Cobb 1972). Verschillende onderzoekers betogen dat dergelijke 'verborgen krenkingen' steeds grotere vormen aannemen onder VMBO-leerlingen (o.a. Van Daalen & De Regt 2004; Kleijer et al. 2004; Tonkens & Swierstra 2005). Deze schaduwzijden worden versterkt door de bloeiende retoriek van individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Want als succes het resultaat is van individuele keuzes, dan is het uitblijven van succes te wijten aan het maken van verkeerde keuzes.

Volgens de Groningse hoogleraar psychologie Trudy Dehue gaat de individuele verantwoordelijkheid in ons huidige denken nog een stap verder. We willen nog wel erkennen dat niet álle onheil in dit leven te herleiden is tot het resultaat van eigen keuzes; sommige dingen zijn een kwestie van pech. Maar daarmee is de individuele verantwoordelijkheid geenszins van het toneel verdwenen. Want hoe gaan we met die pech om? Dehue spreekt in dit verband van 'de moraal van plicht bij pech'. In een analyse van ons denken over depressie en reclames van de farmaceutische industrie stelt Dehue 'de Job die tegenwoordig op de puinhopen komt te zitten accepteert niet langer deemoedig zijn onge-

luk, zoals de christelijke moraal het ooit wou, noch wacht hij op hulp van anderen zoals de sociaal-democraten vroeger vonden dat het moest, maar hij gaat aan de neoliberale slag om er zelf weer wat van te maken' (Dehue 2006).

5 Tot slot: Van verdienste tot falen

Welke opvattingen over gelijkheid spelen een rol in het onderwijs? Dat is globaal gezegd de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat. Een beknopte analyse van recent ingezet onderwijsbeleid en discussies daarover in het parlement laten zien dat opvattingen over gelijkheid duidelijke sporen door het onderwijs trekken. Prominent is steeds het meritocratische ideaal, wat inhoudt dat we verschillen in onderwijsdeelname en leerprestaties eerlijk en efficiënt vinden als ze zijn toe te schrijven aan verschillen in talent, inzet en motivatie. De gedachte is verder dat een eerlijke verdeling ontstaat als iedereen vanuit een vergelijkbare positie aan de startlijn van een denkbeeldige wedloop verschijnt. Bij het bestrijden van achterstanden in het onderwijs lijkt nu als motto te gelden 'hoe eerder hoe beter'. Verschillen in uitgangspositie blijken zich al op heel jonge leeftijd te manifesteren. Om dergelijke verschillen te verkleinen worden voor- en vroegschoolse voorzieningen ingericht. De startlijn van de wedloop verschuift zo meer en meer naar voren. Het thema van de ongelijke onderwijskansen wordt in toenemende mate in verband gebracht met opvoedingspraktijken en dringt zo sterker de persoonlijke levenssfeer binnen. Deze ontwikkeling roept verschillende vragen op. Bijvoorbeeld: hoever willen, kunnen of moeten we gaan met het beschermen van onze privacy, als het binnendringen van de persoonlijke levenssfeer gelegitimeerd wordt door gedeelde idealen en ook nog collectieve belangen dient?

Over de hele breedte van het onderwijs lijkt de invulling van het concept gelijkheid te verschuiven van 'gelijke kansen' naar het 'waarborgen van een minimum'. Vele voorbeelden passeerden de revue, variërend van leerstandaarden in het basisonderwijs, via startkwalificaties in het voortgezet onderwijs, tot selectie na de poort in het hoger onderwijs. Als een zeker minimum gewaarborgd is, worden verschillen boven dat minimum niet

geproblematiseerd. Sterker nog, met verwijzingen naar internationale concurrentie en de noodzaak om van Nederland een kenniseconomie te maken, worden verschillen gelegitimeerd en aangemoedigd. Het meritocratisch ideaal heeft in het vertoog over de kenniseconomie een sterke bondgenoot gevonden.

Welke consequenties de genoemde verschuiving van de invulling van het concept gelijkheid zal hebben laat zich niet zo eenvoudig voorspellen. Cruciaal is het niveau waarop het acceptabel geachte minimum wordt vastgesteld. Is dat minimumniveau tamelijk hoog, dan kan het waarborgen van dat minimum een sterke verbetering met zich meebrengen, juist voor traditionele achterstandsgroepen (Schnabel 2004). Het voorbeeld van de startkwalificaties, wat tot gevolg heeft dat nu relatief veel aandacht en middelen worden besteed aan het verbeteren van de onderwijspositie van allochtone jongens, kan dat illustreren. Een belangrijke kwestie is uiteraard ook wat er gebeurt met mensen die – ondanks grote inspanningen – toch niet in staat blijken het minimum niveau te behalen. Juist hier zien we de schaduwkanten van het meritocratische ideaal. De huidige nadruk op individualiteit, individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid versterkt die schaduwkanten. Immers, als succes een individuele verdienste is, dan wordt het uitblijven van succes een kwestie van persoonlijk falen.

Literatuur

- Advies Commissie 'Ruim baan voor talent'. Den Haag, november 2004. p. 28.
- Akerlof, G. & R. Kranton (2002). Identity and schooling. Some lessons for the economics of education. *Journal of Economic Literature* 40 (4) 1167-2001.
- Blok, H. (2004). Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit. *Pedagogische Studiën* 81 (1) 5-27.
- Bos, W. (2005). De toekomst van het hoger onderwijs en het einde van de paarse krokodillen. Speech uitgesproken bij de Hanzehogeschool in Groningen bij de opening van het academisch jaar, op woensdag 7 september 2005.
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity and social inequality.* Changing prospects in western society. New York: John Wiley & Sons.

– Daalen, R. van & A. De Regt (2004). Verborgen krenkingen in het onderwijs. Kanttekeningen bij de meritocratisering. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 31 (4) 527-541.
– Dehue, T. (2006). De plicht het lot in eigen hand te nemen. Over de biomedische verbeelding van depressie. In: B. Broekhans, A.M. Dijkstra, P. Groenewegen, & C.M. Koolstra (Eds.), *Jaarboek KennisSamenleving*: Verbeelding van wetenschap. Amsterdam: Aksant.
– Dekkers, H.P.J.M. & R.J. Bosker (2004). Het meritocratische gehalte van het voortgezet onderwijs.*Pedagogische Studiën, Themanummer.* 81.
– Driessen, G., A. van Langen & H. Vierke (2006). *Basisonderwijs: veldwerkverslag, leerlinggegevens en oudervragenlijsten.* Basisrapportage PRIMA-cohortonderzoek. Zesde meting 2004-2005. Nijmegen: ITS.
– Eimers, T. & M. Roelofs (2005). Zicht op een sluitende aanpak: een nieuwe fase in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Onderwijsraad, *Onderwijs in thema's.* Studie. Den Haag: Onderwijsraad.
– Elchardus, M. (2002). Onderwijs in de symbolische samenleving. Zijn individualisme en meritocratie zinvol? *Sociologische Gids* 49 (3) 259-274.
– Gemeente Amsterdam (2006). Zie http://www.os.amsterdam.nl/feitenencijfers/30452 geraadpleegd op 29 maart 2006.
– Gemeente Utrecht (2006). Utrecht Monitor 2006, Bestuursinformatie, Gemeente Utrecht.
– Gemeente Den Haag (2004). De Haagse Voorschool: Vierde voortgangsrapportage 2003-2004. Dienst OCW, Gemeente Den Haag.
– Gillies, V. (2005). Raising the meritocracy. Parenting and the individualization of social class. *Sociology* 39 (5) 835 – 853.
– Guldemond, H. (1994). *Van de kikker en de vijver.* Groepseffecten op individuele leerprestaties. OOMO-reeks. Leuven/Apeldoorn: Garant.
– ITS (2005). *Studentenmonitor 2004*. Nijmegen: ITS.
– Kleijer, H., R. van Reekum & G. Tillekens (2004). Respect! De alledaagse werkelijkheid van het 'zwarte' vmbo. *Sociologische Gids* 51 (2) 101-129.
– Leseman, P. (2005). Genetische onbepaaldheid en culturele variatie: is het meritocratische ideaal houdbaar? In: S. Karsten & P. Sleegers red. (2005) *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
– Meijnen, W. (2005). *Onderwijs en het meritocratische ideaal.* Afscheidsrede, 23 november Amsterdam.
– Meijnen, W. (2006). Achterste bank een streepje voor. In: R. Bosman & S.

Waslander (red.) (2006). *Over kansen, competenties en cohesie*. Assen: Van Gorcum.
- Ministerie van OC&W (2004). *Koers VO*. De leerling geboeid, de school ontketend. Den Haag.
- Ministerie van OC&W (2004). *Koers BVE*. Het regionale netwerk aan zet. Den Haag.
- Ministerie van OC&W (2004). *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan* (HOOP). Den Haag.
- Onderwijsraad (1999). *Zeker weten*. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid. Den Haag.
- Onderwijsraad (2005). *De helft van Nederland hoog opgeleid*. Den Haag.
- Schnabel, P. (2004). *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van universiteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht op 30 maart 2004.
- SCP (2003). *Rapportage minderheden 2003*. Onderwijs, arbeid en sociaalculturele integratie. Den Haag.
- SCP (2005). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag.
- Sennett, R. (2003). *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Byblos.
- Sennett, R. & J. Cobb (1972). *The hidden injuries of class*. New York: Knopf.
- Tonkens, E. & Tj. Swierstra (2005). Forum: Meritocratie versus zelfrespect: de prijs van gelijke kansen. *Pedagogiek* 2 83-88.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 020 nr. 33. Verslag van een algemeen overleg gehouden op 13 mei 2002.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 410, nr. 16. Debat over het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004, gehouden op 5 april 2004.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006
  - 26 695 nr. 26, brief van de Minister over voortijdig schoolverlaten.
  - 27 020 nr. 50 brief van de Minister over aanpak onderwijsachterstanden.
  - 27 020 nr. 53 lijst van vragen en antwoorden de aanpak onderwijsachterstandenbeleid.
  - 27 020 nr. 54 brief van de Minister van OC&W aanpak onderwijsachterstandenbeleid.
  - 29 819 en 29 388, nr. 11. Debat over toelatingsbeleid in het hoger onderwijs, gehouden op 24 januari 2005.

  - 30 313 nr. 7. Nota naar aanleiding van het debat over wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.
  - 30 323 nr. 5. Verslag 25 november 2005.
  - 30 387 nr. 3 (p.2). Memorie van Toelichting op de wetswijziging in verband met de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs.
  - 50 332 – 50 336 nr. 1 Debat Overlast en criminaliteit in steden, 15 februari 2005 Handelingen Mondeling Vragenuur 26 april 2005 pp. 77-4647.
- Waslander, S. (1999). *Koopmanschap en Burgerschap*. Marktwerking in het onderwijs. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2004). *Wat scholen beweegt*. Over massa-maatwerk, onderwijspraktijk en examens in het voortgezet onderwijs. Arnhem: Citogroep.
- Young, M.D. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033*. An essay on education and equality. London: Thames and Hudson.

3. Inkomen en arbeidsmarkt

Naar een modernisering van de verzorgingsstaat

Ruud Muffels

Dit hoofdstuk onderzoekt de rol van het gelijkheidsprincipe in het inkomens- en arbeidsmarktbeleid. In feite is hiermee het bredere sociaal-economische terrein aan de orde. Het hoofdstuk begint met de vraag in hoeverre de doelstelling van een rechtvaardige of redelijke inkomensverdeling daadwerkelijk een rol heeft gespeeld in het sociaal-economisch beleid. Daarna wordt kort ingegaan op de principes en normatieve uitgangspunten die aan het verdelingsbeleid ten grondslag kunnen liggen (par. 2). Vervolgens wordt geschetst hoe deze principes in de naoorlogse periode het debat over het sociaal-economische beleid hebben beïnvloed; eerst voor het inkomensbeleid en daarna voor het arbeidsmarktbeleid. Bij dit laatste gaat het om gelijke toegang tot arbeid, gelijke beloning voor gelijke arbeid en de rechtvaardigheid in de beloningsverschillen (par. 3).

Het slotdeel is gewijd aan de actuele discussie over het sociaal-economische beleid. Een gemoderniseerd stelsel, welke kan worden aangeduid met *enabling* welvaartsstaat, vraagt om een andere opvatting en invulling van 'gelijkheid' en 'rechtvaardigheid' (par. 4).

1 De doelstellingen van sociaal-economisch beleid

De bevordering van een redelijke inkomensverdeling is een van de drie hoofddoelstellingen van het sociaal-economische beleid, zoals de Sociaal-Economische Raad die begin jaren negentig heeft geformuleerd (SER, 1992). Het komt op de derde plaats; op plaats een en twee staan achtereenvolgens de bevordering van een evenwichtige economische groei, binnen het kader van

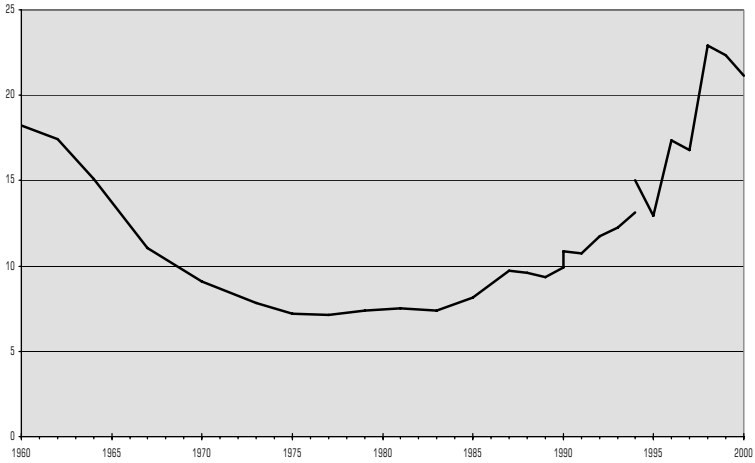
het streven naar duurzame ontwikkeling, en de bevordering van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie. De Raad merkt op dat voor een redelijke inkomensverdeling welvaart en werk onontbeerlijke voorwaarden zijn. Oorspronkelijk behoorden daar ook een stabiel prijspeil en een evenwichtige betalingsbalans en wisselkoers bij, maar doordat het monetaire en macro-economische bestedingsbeleid in feite door Europa zijn overgenomen, zijn deze uit de lijst van doelstellingen verdwenen.

Deze doestellingen zijn in het algemeen onomstreden, maar het lastige is dat ze onderling strijdig kunnen zijn. Volgens de klassieke these van Okun (1975) kan het streven naar meer welvaart door middel van economische groei leiden tot meer ongelijkheid in de inkomensverhoudingen en dus ten koste gaan van de doelstelling van een redelijke inkomensverdeling. En omgekeerd, een te ver doorgeschoten inkomensherverdeling is slecht voor de economische groei omdat het de prikkels tot werken vermindert en daarmee de productiviteits- en werkgelegenheidsgroei belemmert. In zijn advies uit 1992 merkt de Raad bijvoorbeeld op dat maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen rivaliseren met doeleinden van inkomenspolitieke aard, maar tekent daarbij aan dat indien sprake is van aanvaardbare gevolgen ze toch passen in het beleid gericht op het bevorderen van een redelijke inkomensverdeling (SER, 1992).

Beide genoemde verbanden – tussen groei en inkomensverdeling en omgekeerd – vinden hun oorsprong in de neoklassieke economische theorie die in de jaren negentig in bijna alle landen om ons heen een belangrijke inspiratiebron vormde voor ingrijpende liberale hervormingen van de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel. In dezelfde geest moet de *trickle-down* these worden bezien (zie bijvoorbeeld Kuznets, 1955). Deze gaat ervan uit dat de beste inkomenspolitiek een beleid tot bevordering van economische groei is, aangezien deze ook ten goede komt – naar 'beneden' druppelt – aan de laagste en middeninkomens. De feitelijke ontwikkeling van de inkomensongelijkheid van primaire inkomens vertoont evenwel soms een ander beeld. Weliswaar neemt in veel Europese landen, waaronder Nederland, de ongelijkheid in de jaren zestig af tot aan het midden van de jaren zeventig om vervolgens tot aan het midden van de jaren tachtig

stabiel te blijven, maar daarna neemt de ongelijkheid ondanks de economische groei weer toe. In een grafiek krijg je dan een U-vormig patroon. Zie figuur 1, waar de verhouding tussen de 10 procent rijkste en 10 procent armste Nederlanders is weergegeven over de periode 1960-2000.

Figuur 1. Inkomensverhouding tussen de rijkste en armste 10%, 1960-2000



Vanaf 2001 is Nederland in een hardnekkige recessie terechtgekomen. Het economisch herstel liet vervolgens tot het midden van 2005 op zich wachten. In voorgaande recessies aan het begin van de jaren tachtig en negentig steeg de inkomensongelijkheid en het is zeer aannemelijk dat dit ook geld voor de recessie na 2001. Deze toename in ongelijkheid mag deels op conto van het gevoerde stringente bezuinigingsbeleid en de economische recessie geschreven worden, maar is vooral het gevolg van de gestegen ongelijkheid in marktinkomens en de daaruit voortvloeiende toename van het aandeel lage inkomens (zie ook Vrooman et al., 2005).

2 Verdelingsprincipes

Wat onder gelijkheid wordt verstaan is bepaald niet eenduidig en onderhevig aan veranderingen. De eerste vraag die we ons daarom moeten stellen in dit hoofdstuk is: gelijkheid van wat? Van inkomens; van werk; van toegang tot onderwijs en andere collec-

tieve voorzieningen; van bezit; van sociale positie en status; van vermogen et cetera? Veelal wordt de maatschappelijke discussie verengd tot inkomen en daar sluit dit hoofdstuk zich bij aan, maar dan nog is gelijkheid een moeilijk grijpbaar begrip. Nog afgezien van de vraag of we het over individuele inkomens hebben, over gezinsinkomens, over jaarinkomens of over levensduurinkomens, stelt zich de vraag wat het gelijkheidsstreven precies inhoudt. Is dat het voorkomen van armoede (de minimum uitkeringen mogen dan niet onder een of ander bestaansminimum terecht komen), is dat het realiseren van een absoluut gelijke welvaart voor iedereen, een absoluut gelijke inkomensverdeling of is het slechts het verminderen van de ongelijkheid tussen de hoogste en de laagste inkomens? Of moet gelijkheid meer worden opgevat in de betekenis van aanvaardbare inkomensverschillen of een billijk niveau van inkomensongelijkheid? Maar wat is dan aanvaardbaar of billijk? Al gauw komen er normatieve oordelen aan te pas; er is geen positieve maatstaf te vinden die recht doet aan alle aspecten van ongelijkheid, zelfs als men zich beperkt tot inkomen. Zo zijn er ongelijkheidmaatstaven ontwikkeld die expliciet rekening houden met de waardeoordelen van een samenleving ten aanzien van de mate van inkomensongelijkheid. Trekt een samenleving zich het lot van de armsten aan, dan zal het inkomen van de armsten zwaarder moeten meetellen in de maatstaf dan wanneer men zich daarover niet druk maakt. Maar zelfs als men voldoet aan het 'maxi-min criterium' van Rawls' (de toename van ongelijkheid is afhankelijk van de mate waarin de laagste inkomens erop vooruit gaan) dan nog blijft de vraag naar de rechtvaardigheid van inkomensverschillen onbeantwoord.

Rechtvaardigheid

Er bestaat een groot scala aan rechtvaardigheidtheorieën. In hoofdstuk 1 is een aantal de revue gepasseerd. In de strikt liberale variant – zoals verwoord door Nozick (1974) – staan individuele keuzevrijheid, persoonlijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid centraal. In de liberalistische traditie wordt het principe van de formele kansengelijkheid gehanteerd: de uitkomsten mogen best ongelijk zijn zolang ze zijn ontstaan vanwege

prestatie of verdienste (*merit*). Dit gaat samen met het tot stand brengen van een minimumniveau waar niemand onder mag zakken; dat dient het gemeenschappelijk belang maar tevens het welbegrepen eigenbelang. Binnen dit liberale denken past ook Rawls' visie (1972) die ook de formele kansengelijkheid centraal stelt maar verder gaat dan de pure liberalen. In Rawls' visie zijn ongelijkheden alleen acceptabel indien zij tot aantoonbaar voordeel strekken van de minst bevoorrechten (het *difference* principe) en er sprake is van een open kansenstructuur (het gelijke kansen principe).

Diametraal tegenover de liberale opvatting staat een communitaristische variant die de sociale rechtvaardigheid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid benadrukt en de lotsverbondenheid met de zwakkere medemens. Dit is een vorm van informele gelijkheid en solidariteit die bijvoorbeeld in de zorg een rol speelt maar ook in de inkomensverdeling, bijvoorbeeld ten aanzien van inkomensoverdrachten die tot stand komen tussen familie of vrienden, binnen de sociale gemeenschap of de vereniging.

Tussen deze twee uitersten bevindt zich de egalitaristische opvatting waarin formele sociale rechtvaardigheid als uitgangspunt geldt welke via het verzekeringsprincipe en formele instituties in de samenleving wordt afgedwongen. Dit kan zowel formele als materiële kansengelijkheid inhouden.

Op grond hiervan zijn drie normatieve paradigma's te definieren die zich onderscheiden naar het type van verdelingsoverwegingen:

1. *liberale* verdelingsprincipes gebaseerd op keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid en verdeling op basis van prestatie of maatschappelijke bijdrage ('merit'-rechtvaardigheidsoverwegingen)
2. *egalitaristische* verdelingsprincipes gebaseerd op gelijke kansen of uitkomsten, gelijkwaardigheid, minimumbehoefte, behoefte naar draagkracht en collectieve verantwoordelijkheid (formele geïnstitutionaliseerde vorm van sociale rechtvaardigheid)
3. *communitaristische* verdelingsprincipes gebaseerd op wederzijdse verplichtingen, morele binding en betrokken-

heid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en informele (groeps)solidariteit (informele morele component van sociale rechtvaardigheid).

Het moge duidelijk zijn dat deze rechtvaardigheidsprincipes in combinatie kunnen voorkomen in het bestaand sociaal-economische beleid, zeker wanneer er zoals in Nederland sprake is van coalitieregeringen. Liberalen zullen zich eerder verwant voelen met liberale verdelingsprincipes, sociaal-democraten eerder met egalitaristische principes en christen-democraten eerder met zowel egalitaristische als ook communitaristische denkbeelden.

Eigen verantwoordelijkheid

Maar niet alleen 'rechtvaardigheid' speelt een rol als we het hebben over sociaal-economische gelijkheid. In het hedendaagse debat zijn ook de begrippen 'eigen verantwoordelijkheid' en 'keuzevrijheid' of 'persoonlijke autonomie' belangrijk geworden. Er heeft als het ware een verschuiving plaatsgevonden naar een meer liberale interpretatie van het gelijkheidsbegrip. Dit aspect komt expliciet aan bod in de theorie van Amartya Sen over vrijheid (1999). Sens vrijheden zijn de mogelijkheden en capaciteiten ('*functions*' en '*capabilities*') die mensen benutten en ontwikkelen om het leven te leiden dat men wil. Mensen verschillen in wat ze willen en Sen hecht veel waarde aan het scheppen van mogelijkheden die mensen in staat moeten stellen de posities te bereiken die ze willen en kunnen bereiken (zie ook hoofdstuk 1). Daarmee hanteert Sen eigenlijk een combinatie van *liberale* en *egalitaristische* verdelingsprincipes. Liberaal waar het de keuzevrijheid betreft, egalitair waar het kansengelijkheid in materiële zin betreft.

De implicaties voor beleid zijn groot; de rol van het sociaal-economische beleid wordt een heel andere. Niet het verstrekken van uitkeringen staat dan centraal, maar het aanreiken van de (keuze)mogelijkheden opdat burgers zelf het initiatief nemen om verandering in hun leven aan te brengen (eigen verantwoordelijkheid). De rol van het handelende individu en zijn of haar eigen verantwoordelijkheid wordt daarmede veel nadrukkelijker in beeld gebracht.

Raveaud en Salais (2001) stellen dat conform Sens uitgangspunten de traditionele sociale welvaartsdoelen dienen te worden

geherformuleerd van '*freedom from want*' naar '*freedom to act*'. In plaats van de burger te compenseren voor het verlies als gevolg van sociale uitsluiting gaat het erom de mogelijkheden aan te reiken voor *empowerment* (actieve inbreng en medezeggenschap) van de burger, die hem in staat stelt zijn vooruitzichten te verbeteren. Maar ook de rol van de staat of de gemeenschap is actiever en erop gericht te investeren in het menselijk en sociaal kapitaal van de burger. Dit betekent het realiseren van meer mogelijkheden voor de burger opdat zijn kapitaal niet veroudert en zijn waarde in het sociale en economische verkeer behouden blijft en versterkt wordt (Muffels et al, 2002). De oude, beschermende en interveniërende verzorgingstaat wordt ingeruild voor de *enabling* of kansenscheppende welvaartstaat, dat wil zeggen een staat die meer activeert en faciliteert, dan dat hij beschermt en afschermt (Neil Gilbert, 2002). In een dergelijke benadering wordt de wederkerige invloed van het sociale en het economische voor het realiseren van welvaart en welzijn benadrukt (Von Maydell et al, 2005). Volgens Sen kan alleen door een juiste balans in het benutten van zowel de '*social capabilities*' (normen en waarden; vertrouwen; instituties; sociaal en menselijk kapitaal) als de '*productive capabilities*' van een samenleving (arbeid, kapitaal, technologie) optimale sociale welvaart en welzijn voor iedereen worden bereikt. Indien de economische doelen niet gedragen worden door de normen, waarden en houdingen van mensen, is economisch succes moeilijk te verwezenlijken. Omgekeerd geldt ook dat economische prestaties de sociale cohesie bevorderen aangezien ze mogelijkheden bieden voor participatie en leren en de consumptiemogelijkheden vergroten.

3 Historische schets van het sociaal-economische beleid

Welke gelijkheidsprincipes hebben aan het sociaal-economische beleid in de naoorlogse periode ten grondslag gelegen? We bespreken eerst het inkomensbeleid en daarna het arbeidsmarktbeleid.

3.1 Inkomensbeleid

Het inkomensbeleid werd in Nederland met name gekenmerkt door de geleide loonpolitiek, die duurde tot het midden van de

jaren zestig; daarna was deze vanwege de sterke economische groei niet meer vol te houden. De overheid behield op die manier een sterke greep op de stijging en verdeling van de lonen. Bovendien werden de loononderhandelingen centraal (landelijk op bedrijfstakniveau) gevoerd, en met het instrument van het verbindend en onverbindend verklaren van CAO's had de overheid invloed op de lonen. De economie groeide fors, waardoor er ruimte was om de verzorgingsstaat uit te bouwen. De inkomensongelijkheid nam in de jaren zestig en zeventig sterk af, aanvankelijk mede door de geleide loonpolitiek maar ook doordat de arbeiders en de lagere middenklasse een aanzienlijke verbetering van hun inkomenspositie doormaakten en zo meeprofiteerden van de welvaartsgroei (zie Hemerijck en Visser, 1999). Ook het kabinet Den Uyl (1972-1977) had een bescheiden bijdrage aan de afname van inkomensongelijkheid doordat ze een nivellerend inkomensbeleid voerde. Tegelijkertijd zorgde de nasleep van de oliecrisis in 1973 ervoor dat ook het kabinet Den Uyl er niet aan ontkwam om maatregelen te nemen om de sociale uitgaven te matigen, waardoor de ziektewet in het geding kwam. Nochtans wist het kabinet Den Uyl de verzorgingsstaat goeddeels overeind te houden.

In deze periode en in de jaren daarna kwam de verzorgingstaat onder toenemende druk te staan. Dat leidde tot opeenvolgende machtigingswetten en aanpassing van de koppeling- en indexeringsmechanismen van de uitkeringen aan de lonen (ten tijde van de drie kabinetten Van Agt 1977-1982), maar vooral tot het loonmatigings- en bezuinigingsbeleid van de drie kabinetten Lubbers (1982-1994). Na de fase van de geleide loonpolitiek begon dus de fase van versobering van het sociale zekerheidsstelsel. De bescheiden economische groei, de omvang van het overheidsbudget en de hoge belastingen zorgden er voor dat de inkomensongelijkheid tot aan 1985 redelijk stabiel bleef. Overigens waren de inkomensverhoudingen voor de eerste twee centrum-liberale kabinetten Lubbers, van 1982 tot 1989, geen echt issue. Het akkoord van Wassenaar in 1982 gaf rust aan het loonfront door afschaffing van de automatische prijscompensatie en daarmee lag er een stevige basis voor het loonmatigingbeleid. De grootste zorg betrof het terugdringen van de collectieve las-

ten om ruimte te geven aan de marktsector om op die manier de economische groei en de werkgelegenheid te stimuleren. De inkomensongelijkheid nam door dit beleid en door de economische groei vanaf het midden van de jaren tachtig sterk toe. Het derde kabinet Lubbers (1989-1994) en het eerste 'paarse' kabinet Kok (1994-1998) zorgden niet voor een radicale ommekeer. De koppelingssystematiek werd wel aangepast maar het beleid van loonmatiging om de economische groei een impuls te geven werd voortgezet. Ook werd het beleid van versobering van de verzorgingsstaat gecontinueerd.

Toch kreeg vanaf het derde kabinet Lubbers, waarin de PvdA meeregeerde, de scheefheid in de inkomensverhoudingen meer aandacht dan de jaren daarvoor. De termen waarin dat werd geformuleerd waren: een beheerste loonontwikkeling, geen al te scheve inkomensverhoudingen, een menswaardig minimuminkomensniveau en een uitkering die op redelijke afstand de lonen volgt. Er was evenwel ook in het derde en laatste kabinet Lubbers geen sprake van een dominant gelijkheidsbeginsel; de praktische politiek van coalitieregeringen overheerste waardoor het beleid een mengeling was van de hierboven genoemde drie normatieve verdelingsprincipes – deels ook afhankelijk van welke minister op welk departement de scepter zwaaide. Voor zover de inkomensverhoudingen in discussie waren, ging het over koopkrachtplaatjes waarbij de vraag centraal stond in hoeverre de minima er nu meer of minder op vooruitgingen dan de modale inkomens. Dit maakt duidelijk dat niet zozeer de inkomensongelijkheid op de politieke agenda stond als wel het probleem van de *lage inkomens*.

Figuur 1 (p. 65) geeft de ontwikkeling in de inkomensongelijkheid weer van 1960 tot 2000. Zichtbaar wordt dat na een langdurige periode van afname en stabiliteit vanaf 1985 de inkomensongelijkheid weer toeneemt.

Armoede

Om politieke redenen werd in de jaren tachtig en begin negentig armoede nooit als zodanig erkend. Armoede bestond officieel niet, er was slechts een probleem van kwetsbare lage inkomensgroepen en een schuldproblematiek. De Nederlandse verzor-

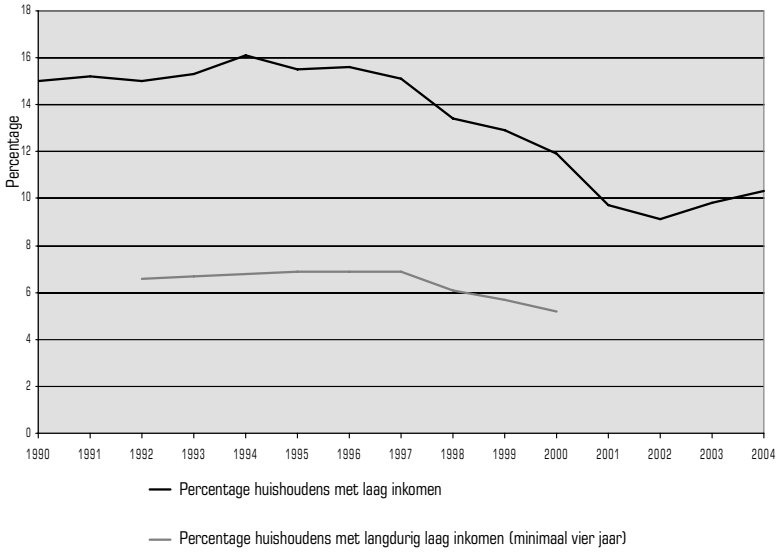
gingsstaat zorgde voor de behoeftige medemens 'van de wieg tot het graf' en kende zijn weerga niet in de wereld, zo was het standpunt in beleidskringen. Nederland kende ook geen officiële armoedegrens, hoewel de bijstandsgrens onofficieel als zodanig wel in het beleidsdebat werd gehanteerd. Het armoedeprobleem werd deels op het bordje van de armen zelf gelegd: wie niet kon rondkomen van een uitkering voerde een gebrekkig huishoudmanagement.

Niettemin was er politieke bezorgdheid over de gevolgen van de bevriezing van de uitkeringen, met name voor de mensen met de laagste uitkeringen. Het bezuinigingsbeleid in de sociale zekerheid richtte zich mede om die reden vooral op verlaging van de *bovenminimale* uitkeringen. Met de introductie van allerlei aanvullende incidentele uitkeringen voor de 'echte minima', de 'meerjarige minima' en de 'langdurige echte minima' werd geprobeerd de schade voor de laagste inkomens zo klein mogelijk te houden.

Pas met het aantreden van het eerste kabinet Kok in 1994 was sprake van een kentering in het beleid en werd het armoedeprobleem door de toenmalige minister van Sociale Zaken Melkert serieus genomen. Uit de armoedemonitoren van het CBS en SCP blijkt dat de armoede tijdens Kok I redelijk stabiel is gebleven. Ze nam niet af, terwijl de gunstige economische ontwikkeling in die jaren daar alle aanleiding toe gaf. Met name het probleem van de langdurige armoede was een lastig te bestrijden fenomeen (zie Muffels et al., 1999). Meer successen werden geboekt met schuldsanering van bijstandscliënten en met bestrijding van de armoede onder ouderen. Pas aan het einde van de jaren negentig nam onder invloed van de gunstige economische ontwikkeling de armoede geleidelijk af. In 2002 bereikte de armoede haar laagste punt. In figuur 2 wordt de ontwikkeling van de armoede weergegeven volgens twee armoedegrenzen: laag inkomen en langdurig laag inkomen.

De lage inkomensgrens betreft de bijstandsuitkering van 1979 aangepast aan de jaarlijkse inflatie. Van 2002 tot 2005, de jaren van twee kabinetten Balkenende en de jaren dat er een stevige economische recessie woedde, lijkt de armoedesituatie weer te verslechteren (Vrooman et al., 2005).

Figuur 2. Armoede op basis van lage inkomensgrens



Internationale concurrentie

Opvallend in het naoorlogse sociaal-economische beleid is de grote bezorgdheid over de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie. Als klein landje met een extreem open economie en afhankelijkheid van de handel met het buitenland, moest Nederland kunnen concurreren met de economische reuzen om ons heen, met name Duitsland. De bezorgdheid om de kwetsbare concurrentiepositie van Nederland vormde de belangrijkste grond voor het gevoerde stringente loonmatigingsbeleid. Die bezorgdheid werd alom gedeeld, ook door de sociale partners, waardoor geen enkel kabinet afweek van die rode lijn in het beleid.

De openheid van de economie heeft belangrijke repercussies gehad voor de (on)gelijkheid in het Nederlandse loongebouw. Onder invloed van de verhevigde internationale concurrentie (globalisering) nam niet alleen de mobiliteit van kapitaal, maar ook die van arbeid sterk toe en daarmede ook de loonconcurrentie tussen landen. Nederland heeft bijvoorbeeld flink last gehad van de concurrentie uit lage lonen landen. Maar ook langs andere weg heeft het buitenland invloed op de ongelijkheid. Door de kenniseconomie neemt de vraag naar laaggeschoolden af ten

gunste van hooggeschoolden, wat de inkomensgelijkheid ongunstig beïnvloed – hoewel dit effect gemitigeerd wordt door het wettelijke minimumloon en de starheid in de Nederlandse loonvorming (De Mooij, 2006). De toegenomen ongelijkheid in marktinkomens heeft zich overigens niet alleen in Nederland voorgedaan, maar ook in veel andere Europese landen. De mate waarin het overheidsbeleid invloed kan uitoefenen op de inkomensverschillen is door de toegenomen internationale concurrentie beperkt. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de discussie over de extreem hoge salarissen en bonussen betaald aan topmanagers in het bedrijfsleven. Ondanks grote weerstand bij de bevolking en ondanks de voornemens van politici daar iets aan te doen zijn weinig successen behaald. Het argument vanuit het bedrijfsleven is dat die salarissen bepaald worden op de internationale arbeidsmarkt.

De verdelingsprincipes

Als we het naoorlogse inkomensbeleid overzien, kunnen we stellen dat liberale en egalitaire verdelingsprincipes voortdurend een rol hebben gespeeld. Het liberale aspect kwam tot uitdrukking in de versobering van de verzorgingsstaat, in verlaging van uitkeringen, in strengere toelatingscriteria voor uitkeringen en in algemene zin een verschuiving van rechten naar plichten. De sollicitatie-eisen werden sterk aangescherpt en de vrijblijvendheid in de arbeidsbemiddeling werd sterk verminderd. De sanctiebepalingen werden aanzienlijk verzwaard.

Het egalitaire of behoefteaspect kwam naar voren in de bezorgdheid over de (langdurige) minima. Dit vertaalde zich in een versoberingbeleid dat vooral de hoogte van de bovenminimale uitkeringen aanpakte en de hoogte van de minimale uitkeringen goeddeels ongemoeid liet. Het communitaristische aspect kwam niet bijzonder uit de verf in deze periode, hoewel de recentelijk toegenomen nadruk op de eigen verantwoordelijkheid onder andere impliceert dat een verschuiving geacht wordt plaats te vinden van de formele naar de informele hulpverlening (de 'civil society'). Die verschuiving is niet vanzelfsprekend; bovendien groeit juist de behoefte aan formele zorg, onder andere door de vergrijzing.

3.2 Arbeidsmarkt

Bij het aantreden van het eerste kabinet Kok was er sprake van nóg een kentering in vergelijking met de voorgaande kabinetten. Het werkgelegenheidsbeleid kreeg een veel belangrijkere plaats. Het adagium *werk, werk, werk* gaf de aanzet tot versnelde activering van het arbeidsmarktbeleid, dat tot dan toe een betrekkelijk passief karakter had. Minister van Sociale Zaken Ad Melkert heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. De uitgaven aan arbeidsmarktbeleid als percentage van het nationaal inkomen stegen zodanig dat ze aan het begin van de jaren 2000 behoorden tot de hoogste in Europa. Of de werkgelegenheidssuccessen van het Kabinet Kok hieraan te danken zijn, wordt door sommigen betwijfeld; de bijdrage van de economische groei wordt groter geacht. Toch heeft het activeringsbeleid onmiskenbaar een aandeel gehad in de toename van de werkgelegenheid, hoe bescheiden wellicht ook.

Het beleid werd, naast loonmatiging, gekenmerkt door een nadruk op het scheppen van Melkert-banen, voortzetting van loonkostensubsidies voor bepaalde kansarme groepen werklozen, het stimuleren van deeltijdarbeid waardoor veel vrouwen aan de slag zijn gekomen en het stimuleren van arbeidsparticipatie van ouderen. In een periode van tien jaar nam de arbeidsparticipatie van ouderen met 10 procentpunten toe. Het beleid kan in algemene zin worden omschreven als *make work pay*: het werd aantrekkelijk gemaakt om te gaan werken en voor werkgevers om werklozen aan te nemen.

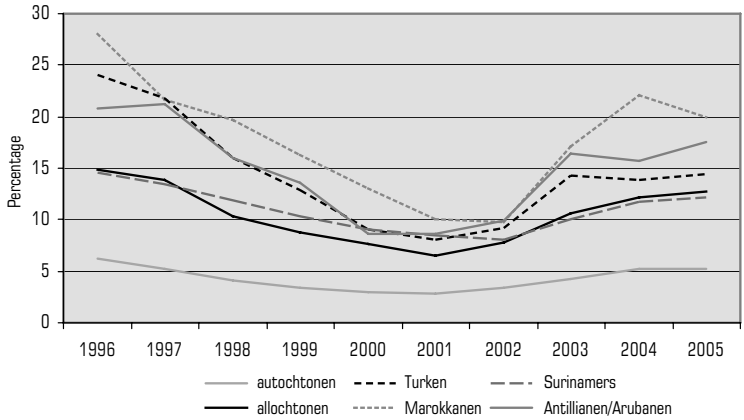
In de jaren daarna, ten tijde van twee kabinetten Balkenende, had het activerende arbeidsmarktbeleid geen grote prioriteit; dit ondanks de ongunstige economische ontwikkeling die zorgde voor een snelle stijging van de werkloosheid in het algemeen en van de langdurige werkloosheid in het bijzonder. De banenplannen van het kabinet Kok werden afgeschaft en de subsidies op werk werden sterk verminderd. Er was opnieuw sprake van een verschuiving naar een meer liberaal beleid. Het adagium *make work pay* bleef overeind maar de instrumenten daarvoor werden vooral gezocht in financiële prikkels, door het vergroten van de afstand tussen uitkering en loon. Mede doordat het economisch herstel lang op zich liet wachten, heeft dit tot aan eind 2005 niet

geleid tot een verbetering van de arbeidsmarktsituatie in het algemeen en van de meest kwetsbare groepen in het bijzonder.

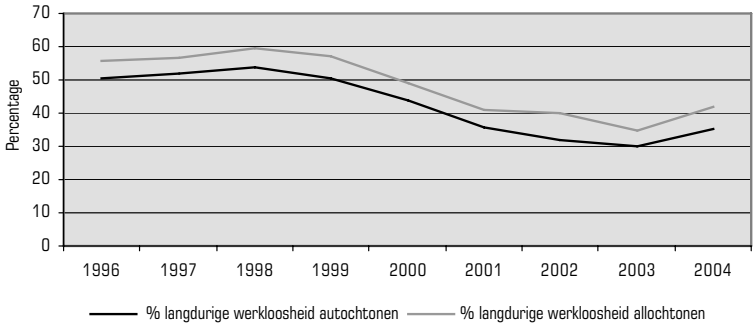
Gelijke toegang tot arbeid

Kwetsbare groepen als etnische minderheden, oudere werknemers, laaggeschoolden, langdurig werklozen en langdurig arbeidsongeschikten hebben in de tweede helft van de jaren negentig geprofiteerd van het activerende arbeidsmarktbeleid en de economische groei, maar dat effect was voor velen niet blijvend. Voor bepaalde groepen bleek de toegang tot de arbeidsmarkt onverminderd moeilijk.

Figuur 3. Werkloosheid naar etniciteit



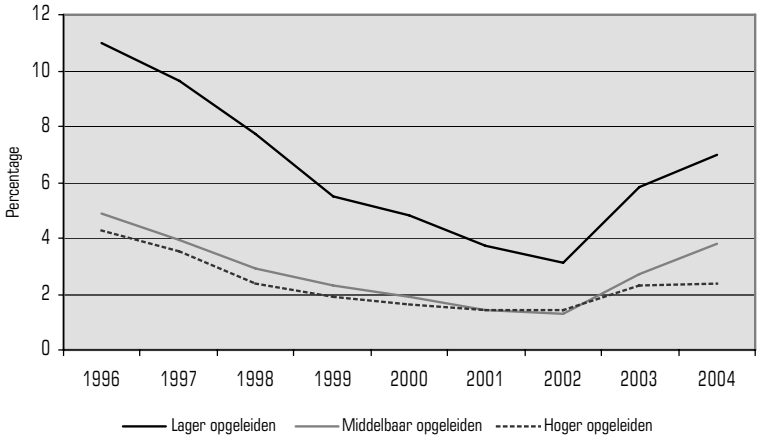
Figuur 4. Aandeel langdurige werkloosheid onder werkloze autochtonen en allochtonen



Bron: cbs, STATLINE gegevens per 21 april 2006 (http://www.cbs.statline)

In de praktijk blijken werkgevers vaak hardnekkig in hun afwijzing of intolerantie ten opzichte van andere cultuuruitingen (de hoofddoek, etc.). Formeel mag er geen onderscheid worden gemaakt, maar materieel zijn er grote ongelijkheden. Ongelijkheden als gevolg van culturele verschillen blijken moeilijk te bestrijden. Vooral etnische minderheden en mensen met een lage opleiding (zie figuur 3 en 4) zagen aldus hun arbeidsmarktsituatie tussen 2001 en eind 2005 niet verbeteren. Voor de laagste opleidingsniveaus verbeterde de situatie in de jaren negentig maar verslechterde deze weer in de periode van de recessie na 2001 (zie figuur 5).

Figuur 5. Werkloosheidspercentage naar opleidingsniveau



Bron: cbs, STATLINE gegevens per 21 april 2006 (http://www.cbs.statline)

Hoewel voor bepaalde groepen de toegang dus onverminderd belemmerd bleef, is het stimuleren van een 'gelijke toegang' tot de arbeidsmarkt zeker succesvol geweest, met name voor vrouwen en ouderen. De positie van vrouwen op de arbeidsmarkt is mede vanwege het stimuleren van deeltijdarbeid in de jaren tachtig en negentig verbeterd. Toch zijn vrouwen nog steeds ondervertegenwoordigd in leidinggevende en topposities en de gemiddelde beloning voor gelijksoortig werk ligt ruim 20 procent onder dat van hun mannelijke collega's.

In verband met de toegang tot arbeid voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt werd ook de hoogte van het minimumloon ter discussie gesteld. Een te hoog minimumloon zou werkgevers afschrikken mensen aan te nemen en daardoor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dus de positie van mensen met een lage opleiding op de arbeidsmarkt, bedreigen. Hierbij speelde mee dat door de ontwikkeling naar een kenniseconomie de vraag naar laaggeschoolden afnam, waardoor hun positie is verslechterd. Zij hebben ook te maken met een armoedeval aangezien bij een laag loon toetreding tot de arbeidsmarkt door het wegvallen van bepaalde subsidies en inkomensoverdrachten weinig profijt oplevert en er aldus te weinig prikkels zijn om te gaan werken.

Een andere oorzaak voor bestaande ongelijkheden ligt in het beloningssysteem zelf, omdat het te weinig flexibel is en 'insiders' beschermt ten koste van 'outsiders'. Nederland kent een betrekkelijk star systeem van beloningen door de nauwe koppeling van salaris aan opleiding- en functie-eisen, het zogenaamde functieclassificatiesysteem. Het loon is daardoor niet flexibel, noch naar beneden, noch naar boven. Gezien de toenemende internationale concurrentie is dit ongewenst omdat flexibiliteit in het aannemen en ontslaan van personeel (ontslagbescherming; flexibele en tijdelijke arbeid) en flexibiliteit in de beloning bedrijven weerbaarder maakt aangezien ze zich dan kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dat bevordert ook de werkgelegenheid. Mensen met een flexibel contract hebben weliswaar goede kansen om vooruit te komen, maar dat geldt zeker niet voor iedereen. Bepaalde categorieën onder hen 'hoppen' van de ene flexibele baan naar de andere, zonder veel perspectief op verbetering. Hoewel de flexibiliteit op de arbeidsmarkt in de jaren negentig wat is toegenomen, stagneerde na 2000 de groei van de werkgelegenheid. Dit kan niet alleen, maar zeker ten dele op conto van een nog te weinig flexibele arbeidsmarkt geschreven worden. Het zijn vaak dezelfde zwakke groepen die daardoor getroffen worden.

Onrechtvaardige beloningsverschillen

Het derde aspect van ongelijkheid is gelegen in het bestaan van als onrechtvaardig ervaren beloningsverschillen. Eerder heb-

ben we gesproken over de werkgelegenheidseffecten van het minimumloon. Op zichzelf leidt het bestaan van een vloer in het loongebouw via het minimumloon tot een geringere ongelijkheid in de verdeling van lonen, althans op de korte termijn. Als het echter de werkgelegenheid aan de onderkant in gevaar brengt, wordt dit effect op de langere termijn teniet gedaan omdat het de ongelijkheid over de gehele levensduur vergroot. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is er daarentegen geen grens, waardoor excessieve beloningen kunnen ontstaan die als onrechtvaardig worden beschouwd. Elk kabinet zal zich evenwel vooral zorgen maken om de 'gemiddelde' loonontwikkeling, waardoor de excessieve beloningen van enkelingen, welke nauwelijks van invloed zijn op de gemiddelde loonontwikkeling, weinig aandacht krijgen. Uit het oogpunt van gelijkheid verdient dit laatste aspect echter net zo veel aandacht als de inkomens aan de onderkant van de verdeling. De maatschappelijke discussie hierover in de afgelopen jaren heeft nog niet geleid tot ingrijpende beslissingen van loonpolitieke aard. De loonverhoudingen werden aan het vrije spel van economische krachten overgelaten.

De verdelingsprincipes

Terugblikkend stellen we vast dat het gevoerde arbeidsmarktbeleid in de jaren tachtig voornamelijk passief was en erop gericht de prikkels tot werken zo groot mogelijk te houden door verlaging van de uitkeringen en verscherping van de sollicitatieplicht. De werkloosheid was hoog en velen werden buitengesloten van arbeid. In de jaren negentig was sprake van een trend richting activerend arbeidsmarktbeleid met als doel iedereen die dat wil en kan aan het werk te helpen. Vanuit het oogpunt van gelijke toegang tot werk lijkt dit beleid, mede door de gunstige economische ontwikkeling, succesvol geweest voor met name vrouwen en ouderen. Voor andere hardnekkig problematische groepen bleef de toegang tot de arbeidsmarkt echter geblokkeerd. Langdurige uitsluiting van laag opgeleiden, etnische minderheden en arbeidsongeschikten was het gevolg. Tevens bleken als onrechtvaardig beschouwde beloningsverschillen, zoals tussen mannen en vrouwen en tussen allochtonen en autochtonen, moeilijk te bestrijden. Het beloningssysteem was ook te weinig flexibel waardoor de toegang

voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt werd belemmerd. Het beloningssysteem zelf werd echter aan de markt overgelaten en vormde geen expliciet onderdeel van het gevoerde beleid. Concluderend kunnen we stellen dat het beleid vooral was gebaseerd op een mengeling van liberale en egalitaire verdelingsprincipes.

4. Quo vadis? De 'enabling welfare state'

Dat gelijkheid in het sociaal-economische beleid geen grote rol heeft gespeeld betekent nog niet dat gelijkheid helemaal niet telde. Er was wel degelijk een rol voor gelijkheid, maar de invulling ervan was afhankelijk van de kleur van het kabinet. De hierboven geschetste ontwikkeling overziende heeft er een verschuiving plaatsgevonden naar meer liberale opvattingen van rechtvaardigheid, hetgeen onder andere blijkt uit de bezuinigingen op de bovenminimale uitkeringen, de aandacht voor de minima en de grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, zowel in het inkomensbeleid als het arbeidsmarktbeleid. Of deze verschuiving nu is ingegeven door economische noodzaak of door een bewuste en weloverwogen keuze kan men betwisten maar dat doet aan de verschuiving als zodanig niets af. Een andere verschuiving die vooral door kabinetten van linkse signatuur in gang is gezet, is het activerende arbeidsmarktbeleid, waarmee beoogd werd met name kwetsbare groepen aan een vaste baan te helpen. Dit beleid is in de jaren negentig maar ten dele gelukt. In de jaren 2000 is een meer liberale variant in gang gezet, het *make work pay* beleid, welke mede door de slechte economische situatie ook weinig soelaas bood voor deze groepen (zie de cijfers in paragraaf 3). Een van de grootste uitdagingen voor beleid, van welke politieke kleur dan ook, was en is om de onderkant van de samenleving, de mensen met zeer lage inkomens en zeer ongunstige arbeidsmarktperspectieven, te bereiken en voor hen een arbeids- of zingevingsperspectief te bieden. Het lijkt erop dat dit vanwege de verhevigde concurrentie, de demografische ontwikkeling en de migratiestromen steeds moeilijker lukt.

De kansenmaatschappij

Als we de verschuivingen in ogenschouw nemen dan lijkt het

dat de *enabling* of kansenscheppende welvaartsstaat perspectief

kan bieden voor de toekomst, zoals al even aangestipt in paragraaf 3. We hebben daarbij gewezen op de *capability* benadering van Sen, die aan keuzevrijheid en activering van het individu een grote rol toekent. Een van de consequenties van Sens *capability* benadering is dat een actiever beleid van de overheid en gemeenschap verwacht mag worden in het opbouwen van deze *capabilities*. Dit gaat een stap verder dan de 'activerende' welvaartsstaat waarover het debat de afgelopen tien jaar is gegaan, aangezien het een pro-actieve houding veronderstelt van zowel de overheid als de burger. De overheid zou tot taak hebben om burgers de mogelijkheden en kansen te bieden die hen in staat stellen hun sociale positie te versterken. Mensen moeten leren zichzelf te helpen en hun leven beter te sturen, in plaats van de oren te laten hangen naar de overheidsvoorzieningen. Ook van de burger wordt dus een actievere opstelling verlangd. Het idee van *enabling* werkt als een tweesnijdend zwaard: de burger krijgt mogelijkheden aangereikt en heeft op zijn of haar beurt een 'morele' plicht die mogelijkheden daadwerkelijk te grijpen indien deze helpen om de afhankelijkheid van de overheid te verminderen.

Deze benadering veronderstelt een andere relatie tussen individu en overheid en een ander type 'actieve' welvaartsstaat. Een welvaartstaat die mensen kansen biedt, die hen in staat stelt hun eigen weg te zoeken en te kiezen – *enabling* dus. Dit perspectief sluit nauw aan bij het idee van de 'sociale investeringsstaat' zoals ontvouwd door Giddens (2000). Ook hij benadrukt de actieve rol van zowel overheid als burger. Hij spreekt over *positive welfare* (positieve welvaart) en *active trust* (actief vertrouwen) welke in zijn visie aan de basis staan van een gemeenschap die vertrouwen stelt in haar burgers en die investeert in het sociale en menselijke kapitaal dat zij vertegenwoordigen. Volgens Sen houdt dit in dat sociaal beleid als een *asset* wordt beschouwd en niet als een *cost*. Met andere woorden, sociaal beleid is een productieve factor; sociaal en economisch beleid kunnen elkaar wederzijds voeden en versterken (zie ook Arts et al., 2004).

Het aloude gelijkheidsideaal zoals in de klassieke verzorgingsstaat verwoord met het egalitaire principe *freedom from want* zou in de moderne welvaartsstaat plaats maken voor het adagium *free-*

dom to act. In de praktijk betekent dit dat het *behoefte-criterium* minder belangrijk wordt geacht dan het *gelijke kansen* criterium. Het gelijke kansen criterium past overigens ook in de egalitaristische benadering maar in de visie van Sen wordt dit verbonden met de liberale verdelingsprincipes van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit is een vorm van liberalisme die ik zou willen aanduiden met de term *moderate liberalism* of bescheiden liberalisme (Von Maydell et al, 2005). Het streven naar persoonlijke autonomie heeft daarbij absolute prioriteit maar wordt niet beperkt tot een vorm van *negatieve vrijheid* zoals in het pure liberalisme. Het benadrukt met name de *positieve vrijheid* doordat het de voorwaarden schept waaronder individuen de capaciteiten kunnen ontwikkelen en benutten die nodig zijn om autonoom te kunnen zijn. Dat vraagt om een koerswijziging van beleid.

De aandacht voor persoonlijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid bij het *enabling* perspectief, betekent niet noodzakelijk dat de rol van de overheid of de gemeenschap wordt teruggedrongen. De rol wordt anders maar zeker niet minder. Persoonlijke autonomie en de individuele rechten die hiermee verbonden zijn, staan centraal voor zover daarmee het ideaal van sociale integratie dichterbij komt. Immers, sociale participatie en integratie is een intrinsieke waarde én een voorwaarde voor het realiseren van persoonlijke autonomie. In deze visie is er geen persoonlijke autonomie mogelijk zonder sociale participatie en geen participatie zonder persoonlijke autonomie (Von Maydell, 2005).

Maar ook bij beleid gericht op *enabling* bestaat het gevaar dat juist de meest kwetsbare groepen niet bereikt worden. *Enabling* betekent voor ieder individu of elke groep waarschijnlijk iets anders, en vraagt om maatwerk. Het betekent ook de ontwikkeling en toepassing van nieuwe beleidsinstrumenten. Instituties en regelingen hebben nogal eens de neiging verandering te blokkeren en verstarring te stimuleren, terwijl tegengaan van verstarring en stimulering van verandering juist nieuwe openingen biedt. Voorbeeld van vernieuwing is een beleid dat de arbeidscarrière of levensloop als uitgangspunt kiest en mensen faciliteert om 'goede' overgangen in hun levensloop te realiseren, die hen bijvoorbeeld in staat stellen werk en privé beter te combineren. Maar aan

de onderkant zal er altijd een groep zijn voor wie *enabling* een brug te ver is en voor hen moet het beleid zich in laatste instantie wellicht verlaten op de klassieke inkomensondersteunende instrumenten en de controlemechanismen die daarbij horen. Toch moet voor alles het beleid doordrongen zijn van het besef dat 'achterstandssituaties' voor groepen bestendig lijken, maar dat voor individuen helemaal niet hoeven te zijn. Ondanks de ogenschijnlijke hardnekkige achterstand is op individueel niveau soms slechts een kleine verandering of 'trigger' nodig om het perspectief langdurig te verbeteren. Dat is de werkelijke uitdaging voor een beleid gericht op *enabling*.

Het *enabling* en *capability* perspectief geeft de welvaartsstaat op deze wijze mogelijk een nieuwe toekomst door het oude principe van gelijkheid niet af te schaffen maar anders in te vullen, of beter gezegd: te moderniseren, door principes van *gelijke kansen*, *persoonlijke autonomie* en *maatschappelijke participatie*. Een dergelijk perspectief is aantrekkelijker dan een insteek waarbij de verzorgingsstaat 'dood' wordt verklaard en geleidelijk wordt afgebroken tot een niveau waarop het realiseren van sociale integratie en het voorkomen van sociale uitsluiting voor bepaalde groepen in de samenleving een verre horizon zal blijken.

Referenties

- Arts, W., H. Entzinger en R. Muffels (2004), *Verzorgingsstaat vaar wel* (Welfare State Fare well), Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp. 247.
- Arts, W. en R. Muffels (2004), *Van bescherming naar activering? De Nederlandse verzorgingsstaat in Europees perspectief*, CDV, Lente 2004.
- Berghman, J. en A, Nagelkerke (2003). Een Tweede Eeuw Sociale Zekerheid. Sociale integratie in de 21ste eeuw. In: Berghman, J. et al. (red.), *Honderd jaar Sociale Zekerheid in Nederland*, Eburon: Delft.
- Beer, P. de (2001). *Over werken in de post-industriële samenleving*. SCP, Den Haag.
- Giddens (2000). The Third Way and Its Critics, Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil (2002), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility,* Oxford University Press.
- Hemerijck en Visser (1999). De opmerkelijke revitalisering van de overlegeconomie, in: – Trommel, W. en R. van der Veen (red.), *De Herverdeelde Samenleving,* Amsterdam University Press.

– Kuznets, S. (1955), Economic growth and income inequality, *American Economic Review*, vol. 45, 1: 1-28.
– Maydell, Von, B., R. Leitner, R. Muffels et al.. (2005), *Enabling Social Europe*, Springer-Verlag, pp. 336.
– Mooij, R. de, (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB, no. 60.
– Muffels, R., D. Fouarge en E. Snel, 1999. Langdurige, hardnekkige armoede. In: Economisch-Statistische Berichten, jrg. 84, p. 296-298.
– Muffels, R., Tsakloglou, P. & D. Mayes (Eds.) (2002). *Social Exclusion in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
– Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Oxford University Press.
– Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*. Washington D.C.: Brookings Institution.
– Pommer. E. et al. (2003), *Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, SCP, Den Haag.
– Raveaud en R. Salais (2001). Fighting against Social Exclusion in a European Knowledge-Based Societry: what principles of action? In: Mayes, D.G. , J. Berghman and R. Salais, *Social Exclusion and European Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
– Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice*, London/Oxford/New York: Oxford University Press.
– SCP (2000), Armoedemonitor 2000, SCP/CBS, Den Haag.
– SCP (2001), Armoedemonitor 2001, SCP/CBS, Den Haag.
– Schouten, D.B.J. (1985), De sociaal-economische doelstellingen en hun ontwikkeling, In: *Economische Orde en Beleid* (De Pous bundel), pp. 19-35.
– SER (1989), *Emancipatie als sociaal-economische doelstelling* , Den Haag, nr. 89/02.
– SER (1992), *Convergentie en Overlegeconomie*, nr. 92/15.
– Sen, A. (1999), *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
– Trommel, W. (1999), Van beschermend naar activerend arbeidsmarktbeleid, in: Trommel, W. en R. van der Veen (red.) (1999). *De Herverdeelde Samenleving,* Amsterdam University Press.
– Verburg, R. en Ruud ter Meulen (2005), Solidariteit of rechtvaardigheid in de zorg? Een spanningsveld, *Sociale Wetenschappen*, vol. 48, no. 1/2, p. 11-30.
– Vrooman, C. et al. (2003), Armoedemonitor 2003, SCP/CBS, Den Haag.
– Vrooman, C. et al. (2005), Armoedemonitor 2005, SCP/CBS, Den Haag.

4. Gezondheidszorg
Het recht op gelijke toegang

Martin Buijsen en André den Exter

Welke betekenis heeft 'gelijkheid' wanneer we spreken van gezondheid en gezondheidszorg? Niet iedereen is even gezond. En niet iedereen zal gedurende zijn of haar leven altijd even gezond zijn. Aan de verschillen in de gezondheidstoestand van individuen zijn tal van factoren debet. Zo is bekend dat verschillen in gezondheid en levensverwachting sterk samenhangen met verschillen in sociaal-economische status. Een goede opleiding, een beroep met aanzien en een hoog inkomen gaan nog altijd hand in hand met een betere gezondheid en een langer leven. Zo is het aantal laag opgeleiden dat de eigen gezondheid als 'minder dan goed' ervaart drie maal zo groot als het aantal mensen met een universitaire opleiding. Een man die hoger onderwijs genoten heeft, leeft gemiddeld vijf jaar langer dan een man met slechts lagere school. Bij vrouwen is dat drie jaar.

Iets anders is de vraag naar verschillen in de *toegang* tot gezondheidszorg. Studies van Van Doorslaer en anderen naar de toegankelijkheid van geneeskundige zorg in ontwikkelde landen laten steevast zien dat mensen met hogere inkomens sneller hun weg vinden naar de medisch specialist. Volgens het Nationaal Kompas Volksgezondheid is dat ook in Nederland het geval. Personen met een lage sociaal-economische achtergrond doen, in overeenstemming met hun gezondheidstoestand, vaker een beroep op de huisarts, maar bezoeken iets minder vaak een specialist. Onderzoekers spreken vooralsnog niet van wezenlijk ongelijke toegang tot de zorg in Nederland voor groepen van verschillende sociaal-economische status.

Het is de toegang tot de gezondheidszorg die ons op deze plaats interesseert. Welke betekenis heeft 'gelijkheid' wanneer we spreken van ons *recht* op gezondheidszorg? Vergeleken met de andere waarden van het Franse revolutionaire parool komt gelijkheid er in de discussies in en over de gezondheidszorg bekaaid af. De grote wetgevingsoperaties op dit terrein van de jaren negentig van de vorige eeuw draaiden om (keuze)vrijheid en individuele zelfbeschikking. Zo vergrootte de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG) de keuzevrijheid van de burger aanzienlijk. Sinds 1996 is de geneeskunst niet langer voorbehouden aan medici. De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) bewerkstelligde een forse versterking van de rechtspositie van patiënten. In de memorie van toelichting bij het voorstel Wgbo werd meermaals onomwonden aangegeven dat vergroting van de autonomie van de patiënt het hoofddoel van de wet is.

Keuzevrijheid is ook een van de motieven van de op 1 januari 2006 in werking getreden Zorgverzekeringswet (Zvw). Omwille van de duurzaamheid beoogt de Zvw evenwel tevens de betaalbaarheid van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg veilig te stellen. De kritiek die in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding is uitgeoefend, had weer alles van doen met die andere waarde van het revolutionaire devies: de broederschap. Talloze malen is aangevoerd dat met de mede door de Zvw bewerkstelligde stelselwijziging de solidariteit in het stelsel, tussen de jongere en de oudere burger, tussen de gezonde en de zieke, tussen de arme en de rijke, teloor dreigt te gaan. Broederschap en vrijheid voeren in de discussies de boventoon, over gelijkheid en ongelijkheid in relatie tot de gezondheidszorg verneemt men niets. Toch is dat niet terecht.

Met de Zorgverzekeringswet, een van de pijlers van het nieuwe zorgstelsel, lijkt het vraagstuk van gelijkheid in de gezondheidszorg aan actualiteit te hebben gewonnen. Wat opvalt is dat de komst van deze wet een omslag in het denken over gelijkheid lijkt te bewerkstelligen. Recent zijn in de media door beleidsmakers en anderen voorstellen gedaan, die voor 1 januari 2006 niet of nauwelijks op instemming konden rekenen en om die reden ook niet op de beleidsagenda terecht kwamen.

In maart 2006 werd bekend dat het Leidse Diakonesseziekenhuis met de zorgverzekeraar Zorg & Zekerheid was overeengekomen dat de cliënten van deze verzekeraar minder lang op een staaroperatie zouden hoeven te wachten dan polishouders van andere verzekeraars. Dit bericht trok nauwelijks aandacht; enige jaren geleden zou dit verschil in behandeling bij de verlening van noodzakelijke zorg beslist voor meer commotie hebben gezorgd.

Een ander voorbeeld. Onmiddellijk na het van kracht worden van de Zvw kaartten bestuurders van enkele grote ziekenhuizen in de Randstad de onverzekerdenproblematiek aan. In hun ogen verdient het aanbeveling om noodzakelijke zorg te onderscheiden in spoedeisende hulp en overige noodzakelijke zorg. Onverzekerden zouden dan nog slechts medische zorg verleend moeten krijgen indien en voor zover deze spoedeisend was. Onverzekerdenproblematiek is van alle tijden en bestond uiteraard ook voor de stelselwijziging. Toen was het niet verlenen van noodzakelijke zorg evenwel nauwelijks bespreekbaar en bestonden er voorzieningen. Nu wordt een zeer wezenlijk verschil in behandeling bepleit, van de zijde van hulpverleners nota bene, en is de morele verontwaardiging minder groot dan ze een paar jaar geleden zou zijn geweest.

En een laatste voorbeeld ten slotte. Bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (in januari 2006) brak Floris Sanders een lans voor wat nadien 'dikke bult'-zorg is gaan heten. Mensen die er een ongezonde leefstijl op na houden, mensen die roken, te weinig bewegen, te dik zijn etc., zouden meer zorgpremie moeten betalen. In de toekomst zullen de kosten van de gezondheidszorg naar verwachting sterk stijgen, aldus de scheidende RVZ-voorzitter, en om nu niet teveel te vergen van de solidariteit tussen burgers zou het verstandig zijn om leefstijlgerelateerde zorgkosten geheel of ten dele tot de eigen verantwoordelijkheid te rekenen. Het debat over deze kwestie heeft beslist langer geduurd dan voorheen zou hebben gekund.

Hoe zijn ontwikkelingen als deze te duiden? Dienen ze positief of negatief te worden gewaardeerd? Zijn in de context van de gezondheidszorg verschillen in behandeling te rechtvaardigen?

Welke betekenis heeft 'gelijkheid' nu eigenlijk in relatie tot het recht op gezondheidszorg?

1 Verdeling naar behoefte

Het recht op gezondheidszorg is een mensenrecht, als zodanig beschermd door tal van internationale verdragen en de Nederlandse Grondwet. Het is een mensenrecht zoals het recht op vrijheid van meningsuiting dat ook is en in dezelfde mate met de idee van gelijkheid verweven. Zo onzinnig als het is om te zeggen dat vrijheid van meningsuiting de een meer toekomt dan de ander, zo onzinnig is het om te beweren dat de ene mens meer recht op gezondheidszorg heeft dan de andere.

Wel is het recht op gezondheidszorg, anders dan de vrijheid van meningsuiting, een sociaal grondrecht. Op zo'n recht kan een burger niet rechtstreeks een beroep doen. Als een overheidsorgaan inbreuk maakt op een vrijheidsrecht als het recht op vrijheid van meningsuiting, kan de burger daartegen in verweer gaan bij de rechter; bij schending van een sociaal grondrecht kan dat gewoonlijk niet met een rechtstreeks beroep. Sociale grondrechten zijn 'voorwerp van zorg der overheid': van de overheid wordt niet geëist iets na te laten (zoals bij vrijheidsrechten) maar juist actief te 'zorgen' voor deze rechten. Om deze reden spreekt men ook wel over sociale grondrechten als 'instructienormen' voor de overheid: op haar rusten inspanningsverplichtingen. In de Grondwet is het recht op gezondheidszorg dan ook als volgt onder woorden gebracht: 'De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.'

Ofschoon dit verschil tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten wezenlijk is, raakt het het gelijkheidsbegrip niet. Dat een sociaal grondrecht de overheid 'slechts' de opdracht geeft het te verwerkelijken (in nationale wettelijke aanspraken), ontslaat haar geenszins van de verplichting om aan de idee van gelijkheid recht te doen. Het is een grote vergissing, en een die nogal eens gemaakt wordt, om te denken dat gelijkheid op een andere wijze (of in mindere mate) met sociale grondrechten verbonden is dan met vrijheidsrechten of politieke rechten. Maar met dit alles is nog niet veel gezegd over de *inhoud* van het recht op gezondheidszorg.

De gezondheidsjurist Leenen spreekt van het recht op gezondheidszorg als 'het recht op toegang tot kwalitatief goede zorg, zowel feitelijk als financieel'. Deze definitie is adequaat in die zin dat zij duidelijk maakt dat het recht betrekking heeft op *toegang* tot voorzieningen van zorg. Nu zijn sociale grondrechten, anders dan de klassieke, afhankelijk van feitelijk beschikbare goederen, van schaarste dus. En zoals gezegd is het recht op gezondheidszorg als mensenrecht niet alleen in de Grondwet maar ook in een aantal volkenrechtelijke verdragen opgenomen. Laten we eens op basis van de verdragsteksten en de bijbehorende toelichtingen nagaan wat onder gelijkheid in relatie tot de genoemde toegang verstaan moet worden. Gezien de schaarste van het goed is het moeilijk voorstelbaar dat gelijkheid niets met verdelende rechtvaardigheid van doen heeft.

In de eerste plaats zijn er verdragsbepalingen waarin in algemene zin iets over het na te streven niveau van gezondheid wordt gezegd. In deze verdragen komt het recht op gezondheidszorg min of meer indirect aan de orde. Zo wordt in de preambule van het statuut van de World Health Organization (WHO) *the highest attainable standard of health* als een fundamenteel mensenrecht aangemerkt. In artikel 25 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens wordt gesproken over een 'recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid', waarbij 'levensstandaard' ook geneeskundige verzorging omvat. Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten erkent 'het recht van eenieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid'. Op Europees niveau zijn er eveneens verdragsrechtelijke verplichtingen. Artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest handelt over het recht op bescherming van de gezondheid. Ten einde de onbelemmerde uitoefening van dit recht te waarborgen, zijn de partijen bij het Handvest verplicht voorzieningen te treffen die gericht zijn op het zoveel mogelijk wegnemen van de oorzaken van een slechte gezondheid. De door deze verdragsbepalingen beschermde personen omvatten overigens de gehele bevolking, dus niet alleen de legale ingezetenen.

In de tweede plaats zijn er verdragsbepalingen waarin het recht op gezondheidszorg aan de orde komt via de sociale zekerheid.

De verdragen die binnen het raamwerk van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) tot stand zijn gekomen, bestrijken een belangrijk deel van de bevolking. In de ILO-verdragen betreffende ziekteverzekering van landarbeiders, huispersoneel en arbeiders in de industrie en handel zijn bepalingen opgenomen over het invoeren van een verplichte ziektekostenverzekering voor bepaalde categorieën werknemers. Het pakket moet behandeling door een geneeskundige, het verstrekken van geneesmiddelen en therapeutische middelen omvatten. Het ILO-verdrag betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten bevat verplichtingen en aanspraken (onder andere tandheelkundige zorg, tandheelkundige, farmaceutische en andere medische of chirurgische verstrekkingen en paramedische hulp), die gevolgen hebben voor het nationale verstrekkingenpakket. Het ILO-verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid verplicht verdragspartijen aan beschermde personen verstrekkingen te waarborgen wanneer preventieve of curatieve zorg noodzakelijk is.

Op Europees niveau is er de Europese Code inzake sociale zekerheid. De bepalingen van het tweede deel van deze Code, waarin de geneeskundige zorg is neergelegd, hebben (optioneel) betrekking op werknemers en hun echtgenoten en kinderen, op alle economisch actieven en hun echtgenoten en kinderen, of op alle inwoners. De voorzieningen betreffen intra- en extramurale zorg, noodzakelijke geneesmiddelen, opname in een inrichting, tandheelkunde, revalidatie en ziekenvervoer. Eigen bijdragen zijn overigens ook mogelijk, zij het dat die geen te zware last mogen vormen en de medische en sociale bescherming niet minder doeltreffend mogen maken.

Al deze verdragen verplichten de Nederlandse staat om het recht op gezondheidszorg voor grote delen van de bevolking, zo niet alle, te concretiseren in een verzekering (verplicht) en een verstrekkingenpakket. Omdat Nederland zich aan die verdragen gebonden weet, werkt het op nationaal niveau door in wettelijke aanspraken, waaraan de rechter rechtstreeks kan toetsen.

In de derde plaats zijn er verdragsbepalingen die met zoveel woorden spreken van 'het recht op toegang tot gezondheidszorg'. Interessant aan het binnen de Raad van Europa tot stand geko-

men Biogeneeskundeverdrag (1997) – door Nederlands overigens (nog) niet geratificeerd – is dat daarin gesproken wordt van het recht op '*equitable* acces to health care'. In artikel 3 is dat recht als volgt omschreven: 'Parties, taking into account health needs and available resources, shall take appropriate measures with a view to providing, within their jurisdiction, equitable access to health care of appropriate quality.' In de toelichting bij dit artikel kunnen we het een en ander lezen over de betekenis die in dit verband aan *equitable* moet worden gegeven: 'The aim [van artikel 3] is to ensure equitable access to health care in accordance with the person's *medical needs*.' En, zo wordt toegevoegd: 'Access to health care must be equitable. In this context "equitable" means first and foremost the absence of unjust discrimination. Although not synonymous with absolute equality, equitable access implies effectively obtaining a satisfactory degree of care.' Gelijkheid betekent derhalve toegang overeenkomstig medische behoefte, waarbij onrechtvaardige discriminatie uit den boze is maar 'gelijkheid' toch niet volkomen gelijkheid betekent. Het Biogeneeskundeverdrag en het onderliggende *explanatory report* geven verder niet aan wanneer in deze context ongelijke behandeling op grond van andere criteria dan medische gerechtvaardigd is.

Het Biogeneeskundeverdrag kent echter een additioneel protocol met betrekking tot orgaan- en weefseltransplantatie (2002) – door Nederland evenmin geratificeerd – waarin onder meer eisen gesteld worden aan het transplantatiesysteem. Artikel 3 somt de uitgangspunten op. Ook van transplantatiesystemen wordt geëist dat er sprake is van 'equitable access', maar nu valt in het *explanatory report* te lezen dat 'organs and tissues should be allocated according to *medical criteria*', waarbij 'this notion should be understood *in its broadest sense* (…) extending to any circumstance capable of influencing the state of the patient's health, the quality of the transplanted material or the outcome of the transplant'. Bij dat laatste denkt men dan aan de comptabiliteit van het orgaan of weefsel met de ontvanger, de medische urgentie, de transporttijd van het orgaan, de tijd doorgebracht op de wachtlijst, et cetera. Ofschoon gelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg geen volkomen gelijkheid is, heeft het er toch

veel van weg dat naast het maken van onderscheid op grond van medische argumenten onderscheid slechts is toegestaan op grond van argumenten die daartoe te *herleiden* zijn. Gaat men bij het maken van onderscheid verder, baseert men de verschillen in behandeling op andere, niet tot het medische herleidbare gronden, dan bezondigt men zich aan '*unjust discrimination*'. Dit wordt bevestigd door de wel door Nederland onderschreven Principles of the Rights of Patients in Europe, dat in artikel 5 het recht op gezondheidszorg bevat. Ten aanzien van de gelijke behandeling van patiënten is in het vijfde lid bepaald dat 'in circumstances where a choice must be made by providers between potential patients for a particular treatment which is in limited supply, all such patients are entitled to a fair selection procedure for that treatment. *That choice must be based on medical criteria and made without discrimination*.'

De betekenis van het recht op gezondheidszorg, en dus datgene wat een staat voor zijn burgers heeft te bewerkstelligen, lijkt daarmee deze te zijn: eenieder heeft toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg van voldoende niveau. Wat minimaal onder gezondheidszorg van voldoende niveau moet worden verstaan, is in het verdragsrecht aangegeven. Wanneer gesproken wordt van gelijkheid in verband met het sociale recht op gezondheidszorg, dan wordt daarmee niet alleen bedoeld dat eenieder toegang tot die voorzieningen moet hebben – dit vloeit welbeschouwd voort uit het feit dat het recht op gezondheidszorg een mensenrecht is – maar ook dat allocatie van die voorzieningen plaatsvindt louter en alleen op basis van medische criteria, zeker waar het schaarse vormen van zorg betreft. Het heeft er, kortom, veel van weg dat men in de gezondheidszorg – althans volgens de in het volkenrecht neergeslagen moraal – geneeskundige hulp dient te verstrekken op basis van (objectieve) behoefte.

2 Gelijkheid en rechtvaardigheid

Maar wat is nu *gelijkheid*? En wat moeten we onder gelijkheid verstaan als het gaat over gezondheidszorg? Het enkele feit dat sociale *on*gelijkheid altijd om rechtvaardiging vraagt, doet ver-

moeden dat de idee van gelijkheid onlosmakelijk verbonden is met de idee van rechtvaardigheid. Om nu volledig zicht te krijgen op de inhoud van het gelijkheidsbegrip in de context van de gezondheidszorg dienen we wat langer stil te staan bij het rechtvaardigheidsbegrip, want met de aanwijzing van *behoefte* als criterium van verdelende rechtvaardigheid in de gezondheidszorg, is over gelijkheid en het recht op gezondheidszorg niet alles gezegd.

Over rechtvaardigheid zijn bibliotheken vol geschreven. Volgens de meest simpele definitie is rechtvaardigheid de vaardigheid om recht te doen. In deze allereenvoudigste definitie schemert door dat rechtvaardigheid van oudsher als deugd wordt opgevat. De Griekse filosoof Aristoteles onderschreef de in zijn tijd (4e eeuw voor Christus) gangbare karakterisering van rechtvaardigheid als 'het soort karakterhouding waardoor mensen in staat zijn rechtvaardig te handelen, en dat daadwerkelijk ook doen, en het rechtvaardige prefereren'. Wat hem verder interesseerde was niet zozeer de algemene of wettelijke rechtvaardigheid, het in acht nemen van de wet, als wel de verschillende vormen van specifieke rechtvaardigheid. Eén van de door Aristoteles onderscheiden vormen van specifieke rechtvaardigheid is de verdelende rechtvaardigheid. Deze rechtvaardigheid is hier interessant, niet zozeer als deugd maar – algemener – als beginsel.

Met betrekking tot de inhoud van rechtvaardigheid is vooral de romeinsrechtelijke formule *suum cuique tribuere* ('aan eenieder het zijne geven') bekend. Ook de Italiaanse theoloog en filosoof Thomas van Aquino (13e eeuw) refereerde hieraan toen hij zei Aristoteles' begrip van rechtvaardigheid te delen en haar omschreef als 'de constante en voortdurende wil om ieder afzonderlijk het zijne te geven'.

Wat is nu 'ieder het zijne geven'? Aristoteles merkte op dat met betrekking tot de verdelende rechtvaardigheid de uitdrukking 'naar verdienste' veelzeggend is. Hij signaleerde dat 'iedereen het er immers over eens [is] dat een verdeling rechtvaardig is als zij plaatsvindt naar verdienste'. Hij stelde echter ook vast dat men niet altijd dezelfde soort verdienste bedoelt, want waar hij spreekt over de verdeling van het schaarse goed dat 'politieke

zeggenschap' heet, zegt hij: 'democraten vereenzelvigen verdienste met de status van vrij man, aanhangers van oligarchie stellen haar gelijk aan rijkdom en soms aan goede afkomst, en voorstanders van een aristocratie aan persoonlijke omstandigheden.'

Aristoteles was bepaald niet de laatste die getracht heeft de inhoud van het begrip verdienste te bepalen. In de geschiedenis van het denken zijn velen hem gevolgd, met – inderdaad – zeer verschillende uitkomsten. Toch zijn er grote lijnen te ontwaren. In de eerste plaats is het zeer gangbaar gebleken om verdienste op te vatten als *merite*. Aan eenieder overeenkomstig verdienste, zo redeneert men, en dus is het rechtvaardig dat de snelste atleet die ene gouden medaille ontvangt. En als er onderzoeksgelden te vergeven zijn, is het niet meer dan rechtvaardig dat de best presterende onderzoeker deze ontvangt. Is er een vacature, dan verdient de meest gekwalificeerde kandidaat de baan. En ook vinden we het rechtvaardig – hoewel we dan in de sfeer komen van Aristoteles' tweede vorm van specifieke rechtvaardigheid, de corrigerende – dat de schuldige aan een strafbaar feit een strafmaatregel opgelegd krijgt.

Onder *merite* pleegt men een positief te waarderen kwaliteit van een persoon (of een handeling) te verstaan. Aristoteles wordt vaak ten onrechte gezien als de archetypische *merite*-denker. Men ziet vaak over het hoofd dat hij slechts van verdienste als *merite* spreekt in zijn bespreking van staatsvormen, waar hij zijn befaamde typologie ontwikkelt op basis van de verdelingscriteria van politieke zeggenschap, en waar hij vaststelt dat de aristocratie de beste staatsvorm is omdat de zeggenschap in handen is van de voortreffelijken van karakter.

Aristoteles was ook degene die inzag dat rechtvaardigheid tevens iets van doen heeft met gelijkheid. Waarom zou je bijvoorbeeld de reeds bestaande ongelijkheid vergroten door iemand die toch al meer talent bezit voordelen te verschaffen? En is het zo onrechtvaardig de baan te geven aan iemand die weliswaar minder gekwalificeerd is maar een groep vertegenwoordigt die maatschappelijk ernstig achtergesteld is, en de baan derhalve harder nodig heeft? Dient, met andere woorden, de rechtvaardigheid niet de gelijkheid, juist met het oog op de belangen van de be-

hoeftigen? En is het dan niet zozeer *merite* als wel *behoefte* op basis waarvan verdeeld zou moeten worden? Deze opvatting van rechtvaardigheid werd bijvoorbeeld gehuldigd door Kropotkin en – tot op zekere hoogte – Rawls.

Aan het begrip van verdienste kunnen dus inhouden gegeven worden die welbeschouwd neerkomen op diametraal tegengestelde opvattingen van rechtvaardigheid. Beide weerspiegelen weliswaar intuïtieve noties van ons algemene bewustzijn, maar op zichzelf beschouwd staan ze – juist vanwege de verschillende inhouden van het verdienstebegrip – op zeer gespannen voet met elkaar.

De gedachte dat de geschiedenis van de rechtvaardigheidsidee een voortdurende strijd is tussen scholen van theoretici, zij die verdeling naar behoefte voorstaan tegenover zij die verdienste als *merite* opvatten, is een erfenis van de negentiende eeuw. Tegenwoordig wordt wel aanvaard, in navolging van Aristoteles, dat de beide criteria naast elkaar gehanteerd kunnen worden. In de sport verdeelt men op andere gronden dan in het onderwijs, in het onderwijs weer volgens andere criteria dan in de gezondheidszorg. Michael Walzer spreekt dan ook van *spheres of justice*. Is de gezondheidszorg een sfeer waarin schaarse goederen op basis van behoefte verstrekt worden?

3 Rechtvaardigheid: de geleverde zorg

Stelsels van gezondheidszorg plegen twee zijden te hebben. De ene kant is de verstrekkingenzijde, alwaar de zorg verdeeld wordt en de hulpverlening plaatsvindt. De andere kant is die van de financiering, de betaling van premies. Hier eerst de hulpverlening. Zoals gezegd sprak Leenen van het recht op gezondheidszorg als het recht op toegang tot kwalitatief goede zorg, zowel feitelijk als financieel. Aan de verstrekkingenzijde van een systeem van gezondheidszorg gaat het om de *feitelijke* toegankelijkheid. Gebleken is hierboven dat de internationaal aanvaarde moraal, zoals vastgelegd in verdragen, aan de verstrekkingenzijde verdeling op basis van behoefte lijkt te dicteren, dat wil zeggen: verdeling louter en alleen op basis van volgens objectieve medische criteria vastgestelde behoefte. Wat betekent dit? Een voorbeeld.

In 2003, in de aanloop naar de Kamerbehandeling van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet op de orgaandonatie, laaide in de media de discussie over het beslissysteem weer op. Ditmaal beperkte het debat zich niet tot uiteenzettingen van de 'voors' en 'tegens' van het bezwaarsysteem: het systeem dat – eenvoudig gesteld – iedere burger automatisch tot (potentiële) orgaandonor maakt tenzij hij of zij daartegen bezwaar kenbaar heeft gemaakt. Dit systeem wordt namelijk van oudsher voorgesteld als het betere alternatief voor het huidige beslissysteem, dat in essentie een toestemmingssysteem is: men is geen (potentiële) orgaandonor tenzij men hiermee van tevoren expliciet heeft ingestemd. Omdat het huidige beslissysteem de bestaande transplantatiewachtlijsten onvoldoende reduceert, bepleitte publicist Herman Vuijsje ditmaal de invoering van een 'streepje-voor'-systeem: mensen die hebben aangegeven bereid te zijn tot *post mortem* orgaandonatie, krijgen – wanneer zij onverhoopt orgaanbehoeftig mochten worden – bij de toewijzing van donororganen voorrang boven niet-donoren.

In zijn voor het Rathenau Instituut geschreven studie gaf Den Hartogh later dat jaar handen en voeten aan dit uitgangspunt. Zijn idee was dat personen die op de wachtlijst worden geplaatst, bonuspunten krijgen als zij zichzelf als donor hebben laten registreren. Met die bonuspunten wordt dan rekening gehouden bij het aanwijzen van de ontvangers van geschikte organen. Interessant is nu om te bezien wat de betekenis is van Den Hartoghs voorstel in termen van rechtvaardigheid, zijn verdediging van het voorstel en het lot dat het beschoren was.

Welk gewicht nu precies aan de bonuspunten werd toegekend, is niet bekend, maar evident is dat de verdeling van een schaars goed, namelijk geschikte donororganen, niet enkel en alleen zou geschieden op basis van objectieve medische criteria. Er wordt een ander criterium geïntroduceerd, namelijk de door registratie gebleken bereidheid tot orgaandonatie. Het kost niet veel moeite om in te zien dat dit een criterium van *merite* is, waarbij de feitelijke toegang tot transplantatiezorg voor diegenen die in dit opzicht verdienstelijk zijn, in beginsel beter is dan voor patiënten die zich eerder niet als orgaandonor hebben laten registreren.

De reactie op het voorstel liet zich raden. Al snel werd gewe-

zen op artikel 3 van het reeds genoemde additionele protocol, waarbij uiteraard werd aangevoerd dat de gebleken donatiebereidheid van een orgaanbehoevende patiënt in het geheel niet te kwalificeren valt als een 'die mogelijk de gezondheid van de patiënt, de kwaliteit van het te transplanteren materiaal of het resultaat van de transplantatie zou kunnen beïnvloeden'. Het voorstel is in strijd met de internationaal aanvaarde normen terzake van allocatie van donororganen, zo luidde het oordeel van critici, en om dezelfde reden viel het voorstel ook politiek niet in goede aarde. Uiteindelijk bleef het Nederlandse beslissysteem ongewijzigd en volstond men met het intensiveren van de wervingscampagnes.

Ook Den Hartoghs verdediging van het voorstel was aan dovemansoren gericht. Hij was er namelijk van overtuigd dat zijn voorstel, juist omdat het aanhaakte bij het welbegrepen eigenbelang van burgers, zoveel meer donororganen zou opleveren dat zelfs diegenen zonder bonuspunten sneller dan voorheen geholpen konden worden. Zelfs zij die dus niet hebben willen geven, maar wel willen ontvangen, zouden er na de introductie van het bonuspuntensysteem beter aan toe zijn dan ervoor. Een rawlsiaans aandoende verdediging van verschil in behandeling die rust in de overtuiging dat er door aanbodverruiming uiteindelijk in méér behoefte voorzien kan worden.

Frappant is nu dat deze verdediging in niets verschilt van die welke de bestuursvoorzitter van het Leidse Diakonesseziekenhuis gaf voor het voorkeursarrangement met zorgverzekeraar Zorg & Zekerheid. Sinds de stelselwijziging zijn immers ook zorgaanbieders met elkaar in concurrentie. Zoals een zorgverzekeraar door het sluiten van exclusieve zorgcontracten met aanbieders goede sier kan maken op de verzekerdenmarkt, zo kan ook een ziekenhuis dat buiten kantoortijden operatiekamers leeg heeft staan zichzelf voor verzekeraars aantrekkelijk maken door deze capaciteit 'in de aanbieding' te doen. Blijkens de berichtgeving in de media had de bestuurder in kwestie geen enkel probleem met de eis van Zorg & Zekerheid om deze extra capaciteit voor te behouden aan haar polishouders. Weliswaar worden de clienten van deze verzekeraar sneller geholpen, zo redeneerde hij, maar dit komt ook de patiënten op de reguliere wachtlijst voor

staaroperaties ten goede. Zelfs degene die helemaal onderaan vertoeft, zal profiteren van het feit dat Z&Z-polishouders niet langer vóór hem op die lijst zullen plaatsnemen.

Na het bekend worden van deze vorm van voorrangszorg bleef het relatief stil. Ook politiek bleven reacties geheel en al uit. De betrokken koepelorganisaties van zorgaanbieders en zorgverzekeraars, de Vereniging van Ziekenhuizen en Zorgverzekeraars Nederland, spraken slechts van een 'een logisch gevolg van marktwerking'. De zorgaanbieder die na 1 januari 2006 ongelijkheid in de feitelijke toegang tot voorzieningen rechtvaardigt met andere argumenten dan medische, ook wanneer hij de keuze van een burger voor een verzekeraar als verdelingscriterium hanteert, handelt kennelijk volkomen volgens de logica van het nieuwe stelsel. Dit terwijl het in de onderhavige zaak toch ook om schaarse en noodzakelijke gezondheidszorg ging, want voor staarbehandelingen bestaan wachtlijsten en het betreft een basisverstrekking.

De verstrekkingenkant van nationale stelsels van gezondheidszorg wordt vanuit het volkenrecht genormeerd. Dit volkenrecht lijkt niet of nauwelijks grond te bieden voor de rechtvaardiging van verschillen in de feitelijke toegankelijkheid tot voorzieningen van gezondheidszorg om andere redenen dan objectief medische. Dat men niettemin in Nederland aan de verstrekkingenzijde is overgegaan tot de introductie van (*merite*)criteria lijkt dan ook met volkenrechtelijke uitgangspunten op gespannen voet te staan. Dat de burger die een dergelijke ongelijke behandeling ervaart, zoals de staarpatiënt van het Leidse Diakonessezie-kenhuis, in beginsel niet de mogelijkheid heeft om deze met een rechtstreeks beroep op het mensenrecht bij de rechter ongedaan te maken, doet niets af aan het feit dat de Nederlandse overheid bij de vormgeving van het stelsel juridisch *gehouden* is de internationaal aanvaarde normen ter zake in acht te nemen.

4 **Rechtvaardigheid: de premiezijde**

Een zorgstelsel wordt gedragen door financiële afdrachten. Deze premiezijde van het stelsel wordt minder direct en eenduidig door het volkenrecht genormeerd. Terwijl uit dit recht tamelijk een-

voudig is af te leiden dat verdeling van gezondheidszorg slechts naar objectieve medische behoefte mag geschieden, kunnen op basis van datzelfde volkenrecht niet of nauwelijks uitspraken worden gedaan over de betekenis van verdelende rechtvaardigheid met betrekking tot de financiële toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg. Aan de premiezijde vindt namelijk ook verdeling plaats, niet van lusten, maar van lasten. Wanneer is er nu sprake van een rechtvaardige lastenverdeling. Volgens welke criteria vindt verdeling van de premielast plaats?

Aan de premiezijde wordt duidelijk niet naar medische behoefte verdeeld. Ook na 1 januari 2006, de start van het nieuwe zorgstelsel, wordt het nog altijd onrechtvaardig geacht om de zwaarste premielast te leggen bij de grootste gebruikers, bij degenen met de grootste medische problemen. Het stelsel bestaat, om met Walzer te spreken, kennelijk uit twee *spheres of justice*: geen onbelangrijk gegeven voor het doen van uitspraken over gelijkheid met betrekking tot het recht op gezondheidszorg. Toch is er sinds 1 januari 2006 wel wat veranderd in de wijze waarop in Nederland verdeling van de premielast plaatsvindt.

Onder de Zvw geschiedt de financiering van de zorgverzekering via een aan verzekerden in rekening te brengen nominale premie, plus een inkomensafhankelijke bijdrage, een werkgeversbijdrage en een aantal rijksbijdragen. Zorgverzekeraars dienen 50 procent van de totale premielast (minus het niet uitgekeerde bedrag van de no-claimregeling en de rijksbijdragen) via de nominale premie binnen te krijgen. Alle verzekerden van 18 jaar en ouder zijn premie verschuldigd, kinderen onder die leeftijd niet. De zorgverzekeraars zijn vrij de hoogte van de nominale premie zelf vast te stellen en zich daarmee van hun concurrenten te onderscheiden. Alle verzekerden, onafhankelijk van hun ziekterisico, moet dezelfde premie in rekening worden gebracht. Van invloed op de premie is slechts de door de verzekerde gekozen variant (natura, restitutie, een combinatie van beide modaliteiten, het gekozen eigen risico) van de verzekering. Met het oog op de nominale premie kunnen verzekerden met een laag inkomen een beroep doen op compensatie via de Wet op de zorgtoeslag.

Naast de nominale premie wordt bij de verzekeringsplichtige een inkomensafhankelijke bijdrage geheven, welke de andere 50

procent van de totale premielast dekt. De bijdrage is verschuldigd over het loon en gelijkgestelde inkomenscomponenten en wordt geheven door de belastingdienst. Via de inkomensafhankelijke bijdrage vindt in belangrijke mate financiering van de vereveningsbijdrage plaats. Werkgevers zijn gehouden hun werknemers een vergoeding te verlenen voor de door hen verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage. Voor uitkeringsinstanties geldt een vergelijkbare verplichting. Via een rijksbijdrage wordt voorzien in de financiering van de premie van kinderen tot 18 jaar.

Verzekerden ontvangen een deel van de door hen betaalde premie terug indien zij geen of weinig zorg hebben gebruikt. Deze no-claimkorting is in 2004 nog onder het Ziekenfondswetregime ingevoerd en is in de Zvw gehandhaafd. In het Besluit zorgverzekering is het bedrag van de maximale teruggaaf voor 2006 bepaald op 255 euro. Heeft een verzekerde gedurende het verzekeringsjaar minder dan dat bedrag aan zorg besteed, dan krijgt hij 255 euro minus het bestede bedrag terug.

De zorgverzekeraar kan verschillende varianten van zorgverzekeringen aanbieden. Deze kunnen ook van elkaar verschillen door de hoogte van het eigen risico. Zorgverzekeraars dienen in ieder geval een variant zonder eigen risico aan te bieden. Daarnaast geeft de Zvw een gelimiteerd aantal eigenrisico-categorieën, waaruit de verzekeraar kan kiezen. Verzekerden krijgen daarvoor een korting op hun premie.

De zorgverzekeraar kan met werkgevers overeenkomen dat een collectiviteitskorting wordt verleend voor diens werknemers of hun gezinsleden. Per werknemer of gezinslid bedraagt de korting niet meer dan 10 procent van de premiegrondslag.

De (ex ante) vereveningsbijdrage tenslotte bedoelt te voorkomen dat sommige zorgverzekeraars zich als gevolg van de met de Zvw ingevoerde acceptatieplicht geconfronteerd zien met een onevenredig aantal slechte risico's en daardoor concurrentienadelen ondervinden.

Ook het nieuwe, privaatrechtelijk vormgegeven stelsel kent publieke waarborgen. Toch kost het niet veel moeite om in te zien dat er belangrijke accentverschuivingen hebben plaatsgevonden in de verdeling van de premielast. In de laatste fase van het re-

gime van de Ziekenfondswet was de premie weliswaar ook reeds ten dele genominaliseerd, maar het bedrag dat ziekenfondsverzekerden te betalen hadden was in veel belangrijkere mate inkomensafhankelijk. Ten tweede speelde de mate van behoefte aan gezondheidszorg, het allesbepalende criterium in de verstrekkingensfeer, aan deze kant van het stelsel geen enkele rol, althans tot voor de invoering van de no-claimkorting. Nu is dat wezenlijk anders. De zorgbehoefte (de gezondheidstoestand) van de verzekerde bepaalt door die no-claimregeling mede de hoogte van de door hem of haar te betalen zorgpremie.

In de derde plaats zijn de keuzemogelijkheden verruimd. Een verzekerde kan voor zijn basisverzekering kiezen voor een naturaverzekering, een restitutieverzekering of een combinatie van beide. Een naturavariant geeft recht op zorg van door de verzekeraar gecontracteerde aanbieders. Een restitutiepolis kent die restricties niet en zal duurder zijn. Ook kan de verzekerde opteren voor een hoog eigen risico, een gering eigen risico of geen enkel eigen risico.

Uiteraard is ook het nieuwe stelsel ingericht om uiteindelijk te voorzien in de behoeften van hen die gezondheidszorg behoeven. Die zorgbehoeftigen zijn bemiddeld of niet. De zorgbehoevende burger die veel middelen tot zijn beschikking heeft, zal weliswaar geen no-claimteruggaaf hebben, en geen aanspraak maken op een zorgtoeslag, maar hij zal zich niet druk maken over het eigen risico. Deze burger zal vermoedelijk een voorkeur hebben voor een duurdere restitutieverzekering, kan zich deze ook veroorloven, en hij zal zich bovendien aanvullend kunnen verzekeren. Maakt hij daarenboven deel uit van een machtige collectiviteit, wat in zijn geval niet onwaarschijnlijk is, dan zal een maximale korting zijn deel zijn. De zorgbehoevende burger die weinig of geen middelen tot zijn beschikking heeft, ontvangt evenmin no-claimteruggaaf, zal aanspraak maken op zorgtoeslag, zal goed moeten bezien wat het nemen van een eigen risico betekent voor de premiehoogte, zal moeten kiezen voor een naturaverzekering en zal zich bovendien niet aanvullend kunnen verzekeren. In zijn geval is het bovendien minder waarschijnlijk dat hij aanspraak maakt op een hoge collectiviteitskorting.

Was het tot voor kort zo dat de lasten eigenlijk alleen naar

rato van draagkracht verdeeld werden, nu zijn in deze *sphere of justice* ook andere factoren bepalend geworden: tegenover het afgenomen belang van het draagkrachtbeginsel staat het toegenomen belang van zorgbehoefte (dus van gezondheid) en van sociaal-economische omstandigheden. Wanneer men nu zegt dat de hoogte van de individuele premielast onder de Zvw in belangrijkere mate bepaald wordt door de keuzes die individuen maken, in navolging van Floris Sanders (zie inleiding) bijvoorbeeld, dan dient men niet uit het oog te verliezen dat inkomen, gezondheid en sociaal-economische inbedding op het moment van verzekeren samenhangende realiteiten zijn die van invloed zijn op de ruimte die men heeft voor het maken van keuzes. Hoe verstandig hij ook kiest, de ongezonde en onbemiddelde burger heeft in zijn verzekeringskeuze onder de Zvw beduidend minder keuzevrijheid dan zijn eveneens ongezonde maar bemiddelde medeburger. En waar hij nog keuzevrijheid heeft, daar kan hij nog slechts keuzen maken die indruisen tegen zijn gezondheidsbelang. Wanneer men nu spreekt van het recht op gezondheidszorg als het recht op toegang tot behoorlijke zorg, dan is deze toegang er in financieel opzicht beduidend minder voor de ongezonde en onbemiddelde Nederlander.

In het begin van dit hoofdstuk is er op gewezen dat volgens onderzoekers tot nog toe niet sprake is van wezenlijk ongelijke toegang tot zorg voor groepen van verschillende sociaal-economische status. Gezien het bovenstaande is het de vraag of dat met het nieuwe zorgstelsel zo blijft.

5 Slot: gelijkheid van materiële kansen

'Aan eenieder naar behoefte, van eenieder naar vermogen', zo zouden in de gezondheidszorg de lusten en de lasten verdeeld moeten worden wil er werkelijk sprake zijn van gelijkheid in de toegang tot voorzieningen van voldoende niveau. Verschillen in verstrekking zijn dan toegestaan, maar louter en alleen op medische gronden. We zien dat in het nieuwe zorgstelsel ook op andere gronden verschillen in behandeling worden gerechtvaardigd. We zien ook dat sinds het nieuwe stelsel de behoefte aan zorg de individuele premielast mede bepaalt, terwijl het belang van het

draagkrachtbeginsel is afgenomen. Er zijn zelfs pleidooien voor de introductie van 'eigen schuld' aan de premiezijde.

Het recht op gezondheidszorg komt eenieder toe. Het betekent toegang tot voorzieningen van voldoende kwaliteit, zowel feitelijk als financieel, voor eenieder. Van deze gelijkheid, die in termen van het eerste hoofdstuk neerkomt op *gelijke materiële kansen*, is slechts sprake indien het begrip 'verdienste' in de *spheres of justice* van de gezondheidszorg de juiste inhoud heeft.

Waarom rechtvaardigheid en gelijkheid in de gezondheidszorg deze betekenissen hebben, laat zich raden. Gezondheid is een typisch voorbeeld van een intrinsiek goed. Haar 'goedheid' ontleent het niet aan een nog hoger (of fundamenteler) goed. Terwijl gezondheid haar goedheid zelf wel meedeelt (zo is gezondheidszorg goed omdat gezondheid goed is), leent de goedheid van gezondheid zich niet voor logische bewijsvoering. Gezondheid moet wel van zichzelf goed zijn, en dit kunnen we alleen maar staven met de uitspraak dat dat evident is. Omdat een goed als gezondheid zijn waarde niet ontleent aan een hoger goed, vormt het altijd ook vertrekpunt van praktische redeneringen. Dit verklaart waarom rechtvaardigheid en gelijkheid in de gezondheidszorg bijzondere betekenissen hebben en waarom aan stelsels van gezondheidszorg hele bijzondere morele eisen gesteld worden.

Het fundamentele belang van gezondheid is voor iedereen zo evident dat aan de verstrekkingenkant een gebrek aan gezondheid alleen al volstaat om toewijzing van zorg te rechtvaardigen. Het mensenrechtenrecht getuigt hiervan. Om precies dezelfde reden dient zij aan de premiekant nadrukkelijk buiten beschouwing te blijven. Het intrinsieke goed gezondheid maakt dat gezondheidszorg als het ware vraagt om gelijkheid van middelen. Ook binnen beleid dat zegt erop gericht te zijn de schaarste te doen afnemen, en wel door productiviteitsstijging en aanbodverruiming via marktwerking, is de verplichting om gelijkheid van materiële kansen te bewerkstelligen onverminderd aanwezig.

De inleiding van dit hoofdstuk besloot met de vraag naar de betekenis van 'gelijkheid' in relatie tot het recht op gezondheidszorg. Ons antwoord op deze vraag – ontleend aan het hoogste recht dat we kennen – is gegeven. Maar hoe zijn nu de in diezelfde in-

leiding geschetste actuele ontwikkelingen te duiden? In elk van deze voorbeelden wordt ongelijkheid in de toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg gerechtvaardigd op andere gronden dan verschillen in behoefte. Het verzekerd zijn bij een bepaalde zorgverzekeraar, het hebben van een zorgverzekering überhaupt en het koesteren van een bepaalde leefstijl worden voldoende rechtvaardiging geacht voor verschillen in behandeling. Dat is in strijd met de idee van rechtvaardigheid die schuilgaat achter de verdragsrechtelijke bepalingen terzake van het recht op gezondheidszorg. Maar de introductie van deze criteria wordt zelf ook weer gerechtvaardigd. In dit verband vallen termen als 'betaalbaarheid', 'verhoging van de efficiency', 'aanbodverruiming door vraagsturing', et cetera.

Nu is vooral de casus van de Leidse staarpatiënte interessant. Zoals in paragraaf 3 reeds werd gesignaleerd gaf de directie van het ziekenhuis in kwestie precies dezelfde rawlsiaanse rechtvaardiging als Den Hartogh toen hij pleitte voor de invoering van een bonuspuntensysteem bij de allocatie van schaarse donororganen. Gezegd moet worden dat zowel het ziekenhuis als de betrokken zorgverzekeraar geheel handelde volgens de geest van de Zorgverzekeringswet. Het arrangement maakt immers extra middelen vrij, opdat meer staaroperaties verricht kunnen worden, zoveel meer zelfs dat ook staarpatiënten die elders verzekerd zijn sneller dan voorheen geholpen kunnen worden. Uiteraard is dit een rechtvaardiging van verschillen in behandeling die elders – dat wil zeggen: buiten de gezondheidszorg – volkomen geaccepteerd is. Ongetwijfeld maken eerste klas treinreizigers het mogelijk dat uiteindelijk meer mensen per trein in dezelfde tijd naar dezelfde bestemming kunnen reizen. En toegegeven, aanbodverruiming is op zichzelf beschouwd natuurlijk allesbehalve strijdig met de mensenrechten. Het ligt geheel in lijn met het streven naar de '*highest attainable standard of health*'. Zo bezien staan voorkeursarrangementen als die tussen Zorg &Zekerheid en het Diakonesseziekenhuis niet op gespannen voet met de mensenrechten, en daarmee evenmin met de Zorgverzekeringswet, vooropgesteld dat deze wet inderdaad meer middelen vrijmaakt en leidt tot vergroting van de zorgcapaciteit of een betere benutting daarvan. Het probleem is evenwel dat juist vanwege de

normativiteit die de gezondheidszorg eigen is, waarvan overigens niet alleen de in paragraaf 1 behandelde mensenrechten maar ook de medische ethiek getuigt, het maken van vergelijkingen met bijvoorbeeld een sector als het openbaar vervoer misplaatst is. Dergelijke analogieën gaan niet op, juist vanwege – nogmaals – het fundamentele belang dat wij aan gezondheid toekennen, hetgeen weer met zich meebrengt dat elders aanvaarde rechtvaardigingen voor verschillen in behandeling niet zomaar naar de gezondheidszorg getransponeerd kunnen worden.

Op de vraag naar de duiding van de geschetste ontwikkelingen volgt derhalve van onze kant een scholastiek antwoord. Voor zover die ontwikkelingen uiteindelijk leiden tot de bevrediging van meer objectieve medische behoefte (in kwantitatieve zin verstaan), zijn zij in overeenstemming met de mensenrechten en dienen zij – en daarmee ook het nieuwe stelsel – positief te worden gewaardeerd. Voor zover dit gepaard gaat met verschillen in behandeling die niet louter en alleen door verschillen in objectieve medische behoefte gerechtvaardigd worden, zijn zij met de mensenrechten in strijd en dienen zij – en de Zorgverzekeringswet evenzeer – negatief gewaardeerd te worden, zelfs indien degenen die *worst off* zijn er al met al ook op vooruitgaan. Maar voor zover het eerste (verruiming van het aanbod) niet mogelijk is zonder het tweede (verschillen in behandeling), en veel economen zijn die mening toegedaan, is er een zeer serieus probleem. Het zou best wel eens kunnen dat de gezondheidszorg, met zijn eigen normativiteit, een beperkte capaciteit heeft wat betreft de incorporatie van elders gangbare rechtvaardigingen van verschillen in behandeling.

Literatuur

- *Additional protocol to the convention on human rights and biomedicine concerning transplantation of organs and tissues of human origine*, Strasbourg 24.I.2002, ETS No. 186.
- Aristoteles, *Ethica*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door C. Pannier en J. Verhaeghe, Groningen 1998.
- Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 1815, *Stb.* 45, laatstelijk gewijzigd bij wet van 20 januari 2005, *Stb.* 52 (*Grondwet*).

– Besluit van 28 juni 2005, *Stb.* 690, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 11, 20, 22, 32, 34 en 89 van de Zorgverzekeringswet (*Besluit zorgverzekering*).
– Buijsen, M., 'De handigste verzekeraars dringen voor', in: *Trouw* 25 maart 2006.
– Buijsen, M., 'De januskop van rechtvaardigheid – solidariteitsprincipe bij orgaandonatie is geen optie', in: *Medisch Contact* 2004/20.
– Buijsen, M., 'Solidariteit, rechtvaardigheid en de zorg om gezondheid', in: *Filosofie & Praktijk* 2005/5.
– *Constitution of the World Health Organization*, adopted by the International Health Conference, New York 19 June-22 July 1947 (Off. Rec. Wld. Hlth Org., 2, 100), laatstelijk geamendeerd op 11 juli 1994.
– Convention for the protection of human rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine, Oviedo 4.IV.1997, ETS No. 164 (*Convention on human rights and biomedicine*).
– Doorslaer, E. van, C. Masseria en X. Koolman, 'Inequalities in acces to medical care by income in developed countries', in: *CMAJ: Canadian Medical Association journal* 2006/2.
– *Europees Sociaal handvest*, Turijn, 18 oktober 1961, *Trb.* 1961, 90.
– *Europese Code inzake sociale zekerheid*, *Trb.* 1965, 47 en *Trb.* 1993, 123.
– Fleischacker, S., *A Short History of Distributive Justice*, Cambridge MA/London 2004.
– George, R., *In Defense of Natural Law*, Oxford 1999.
– Hartogh, G. den, *Gift of bijdrage?* Over morele aspecten van orgaandonatie, Den Haag 2003.
– *Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, New York 19 december 1966, *Trb.* 1969, 100.
– *Kamerstukken II*, 1989/90, 25 561, nr. 3.
– *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 592, B, p. 23.
– Kropotkin, P., *La Conquête du Pain*, Paris 1892.
– Leenen, H.J.J., *Handboek Gezondheidsrecht*, deel II, Gezondheidszorg en recht, Houten 1996, hoofdstuk VII, par. 1.
– H.J.J. Leenen, *Recht op zorg voor de gezondheid*. Preadvies uitgebracht ten behoeve van de jaarvergadering van de Vereniging voor Gezondheidsrecht op 25 april 1997, Vereniging voor Gezondheidsrecht 1997.
– Mackenbach, J.P., 'De gezondheid van de Nederlandse bevolking in historisch en internationaal perspectief', in Mackenbach J.P. en P.J. van der

Maas (red.), *Volksgezondheid en gezondheidszorg*, Maarssen 2004 (derde, geheel herziene druk).
– *Nationaal Kompas Volksgezondheid*, te raadplegen op www.nationaalkompas.nl.
– Palm, I., (red.), *De zorg is geen markt. Een kritische analyse van de marktwerking in de zorg vanuit verschillende perspectieven*, Rotterdam 2005.
– *Principles of the Rights of Patients in Europe* (1994) WHO document ICP/HLE 121 (28 June 1994).
– Raphael, D., *Concepts of Justice*, Oxford 2001.
– Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge MA 1971.
– Thomas van Aquino, *Summa theologiae*, Rome 1962, *S.Th.* II-II, q.58, a.1
– *Universele verklaring van de rechten van de mens*, Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Parijs, 10 december 1948 (Resolutie 217 a (III), *Trb.* 1969, 99.
– Vuijsje, H., 'Donor worden, dat doe je voor jezelf', in: *NRC Handelsblad* 15 november 2003.
– Walzer, M., *Spheres of Justice: a defense of pluralism and equality*, Oxford 1985.
– Wet van 16 juni 2005, *Stb.* 525, houdende regels inzake de aanspraak op een financiële tegemoetkoming in de premie van een zorgverzekering vanwege een laag inkomen (*Wet op de zorgtoeslag*).
– Wet van 11 november 1993, *Stb.* 655, houdende regelen inzake beroepen op het gebied van de individuele gezondheidszorg, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 6 oktober 2005, *Stb.* 525 (*Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*).
– Wet van 17 november 1994, *Stb.* 837, tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de opneming van bepalingen omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst, laatstelijk gewijzigd bij wet van 22 december 2005, *Stb.* 29 (*Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst*).
– Wet van 16 juni 2005, *Stb.* 358, houdende een regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (*Zorgverzekeringswet*).
– 'Wie niet stopt met chips eten, moet meer premie betalen', in: *NRC Handelsblad* 24 januari 2006.
– 'Ziekenhuizen moeten hard zijn', in: *NRC Handelsblad* 14 januari 2006.

5. Sociale veiligheid

De gevaren van minder overheid en meer markt

Vic Veldheer en Karin Wittebrood

Het is algemeen bekend dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de mate waarin burgers met onveiligheid te maken krijgen of kunnen krijgen. We zien dit bij verkeersonveiligheid, natuurrampen, milieuverontreiniging, maar ook – en dat onderwerp staat in dit hoofdstuk centraal – bij sociale onveiligheid. Sociale onveiligheid kan omschreven worden als de bedreiging van de veiligheid die niet vanuit andere landen, de natuur of de technologie komt, maar van misdrijven en overtredingen tussen burgers onderling (Bruinsma et al. 2004). Voor het gemak spreken we hierna over veiligheid, maar het gaat dus over sociale veiligheid. We beperken ons tot feitelijk slachtofferschap van criminaliteit en zullen ons niet bezighouden met de gevoelens die mensen hebben over criminaliteit, variërend van angst voor en onrust over misdaad. Hoewel er vaak een relatie wordt verondersteld tussen feitelijke onveiligheid en de beleving ervan, is die verre van eenduidig. Het is bijvoorbeeld niet zo dat mensen zich veiliger voelen naarmate de feitelijke veiligheidssituatie toeneemt. Factoren die de kans op slachtofferschap beïnvloeden zijn van een andere orde dan de factoren die gevoelens van onveiligheid meebepalen en die maken een behandeling van subjectieve veiligheid vanuit gelijkheidsperspectief weinig zinvol. Dat laat onverlet dat de overheid doelstellingen kan formuleren om het veiligheidsgevoel van mensen te vergroten en daar ook in meer of mindere mate in kan slagen. Maar de vraag naar de verdeling van veiligheid over de verschillende bevolkingsgroepen en de vraag in hoeverre en door wie die veiligheid wordt gewaarborgd, vergt focus op de feitelijke veiligheid.

We maken hier uitdrukkelijk een onderscheid tussen *veiligheid* en *veiligheidszorg*. De feitelijke veiligheid kan worden opgevat

als de resultante van sociale interacties, terwijl het waarborgen van veiligheid actief handelen en het interveniëren in maatschappelijke processen vooronderstelt. Het *zorgen* voor een veilige leefsituatie richt de blik op de overheid of burgers die maatregelen nemen om de veiligheid te waarborgen.

Uitgangspunt bij onze beschouwing is dat de veiligheidszorg slechts tot op zekere hoogte als een collectief goed kan worden beschouwd (vgl. Terpstra 2006). Zuiver collectieve goederen worden gekenmerkt door non-exclusiviteit: niemand kan van consumptie worden uitgesloten als het goed eenmaal tot stand is gebracht, en door non-rivaliteit: consumptie van het goed door de ene burger gaat niet ten koste van consumptie door de andere burger. Vanwege deze kenmerken zullen zuiver collectieve goederen niet door marktpartijen worden geproduceerd: ze kunnen niet individueel afgerekend worden. Veiligheidszorg is geen zuiver collectief goed; het is immers in bepaalde mate deelbaar waardoor burgers wél kunnen worden uitgesloten en dit maakt het ook mogelijk dat de veiligheidszorg gedeeltelijk door marktpartijen wordt uitgevoerd. De overheid geeft de burger steeds meer eigen verantwoordelijkheid en hevelt steeds meer taken over naar de private sector.

Behalve deze economische invalshoek van waaruit naar veiligheid kan worden gekeken, is er ook een politieke. Jarenlang is het waarborgen van de veiligheid in het publieke domein het monopolie geweest van de overheid; het was een klassieke overheidstaak om redenen van algemeen belang en verdelende rechtvaardigheid. De klassieke opvatting was dat iedere burger recht had op een veilige leefsituatie en dat die veiligheid in beginsel gelijk verdeeld behoorde te zijn over de bevolking. Net zoals geldt voor bijvoorbeeld gezondheid en onderwijs, kan iedere burger aanspraak maken op een gelijke wijze van bescherming tegen inbreuken op zijn of haar veiligheid. De kans op een veilige leefsituatie zou voor iedereen gelijk moeten zijn; er zijn geen valide argumenten voorhanden die een ongelijke verdeling zouden kunnen rechtvaardigen. Er is dus sprake van gelijke kansen in formele zin (zie hoofdstuk 1): iedereen heeft in gelijke mate recht op een veilige leefsituatie en heeft recht op bescherming tegen

onveiligheid. Om er voor te zorgen dat deze meer politiek gelegitimeerde doelen zouden worden bereikt, kreeg de overheid die taak exclusief toebedeeld. Die exclusiviteit is evenwel aangetast, zoals net al is vastgesteld. Over de mogelijke gevolgen van deze ontwikkeling voor de ongelijke verdeling van de veiligheidszorg komen we in het vervolg nog te spreken.

We beginnen dit hoofdstuk met te laten zien dat slachtofferschap en criminaliteit sociaal en geografisch ongelijk zijn verdeeld. Daarna gaan we in op de factoren die de verdeling van de veiligheidszorg beïnvloeden. Vervolgens bespreken we het veiligheidsbeleid van de overheid van de afgelopen 25 jaar. Op basis daarvan proberen we conclusies te trekken.

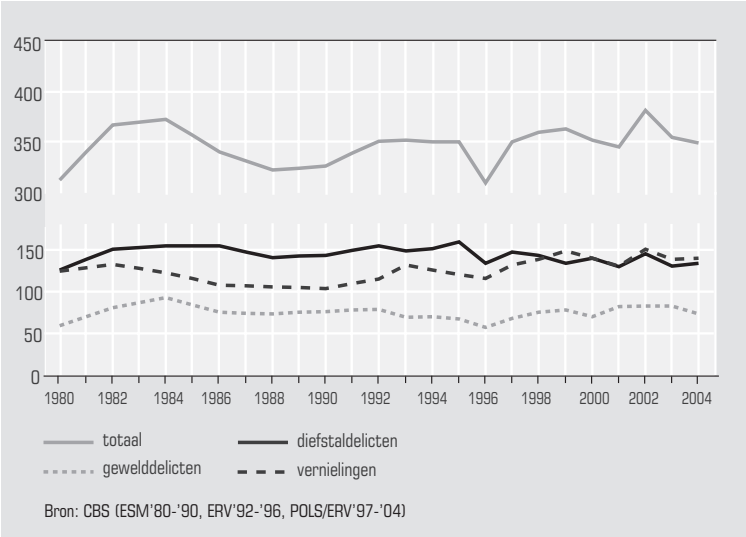
Verdeling van slachtofferschap

Het aantal delicten waar de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder het slachtoffer van is geworden, is sinds 1980 toegenomen. Begin jaren tachtig werden jaarlijks ongeveer 4 miljoen delicten gerapporteerd en dit is – met fluctuaties – toegenomen tot 4,6 miljoen in 2004. De bevolkingsomvang is in deze periode echter ook gestegen. Het is daarom gangbaar het aantal delicten te relateren aan de bevolkingsomvang. Wanneer we ons concentreren op het aantal delicten per duizend inwoners – ook wel het incidentiecijfer genoemd – laten de afgelopen decennia een redelijk stabiel beeld zien van de ontwikkeling van slachtofferschap (zie figuur 1). In 2004 vonden per 1000 inwoners 350 delicten plaats. Nederland behoort daarmee – in vergelijking met andere westerse geïndustrialiseerde landen – tot de landen met een relatief hoog criminaliteitsniveau: met name het aantal diefstaldelicten en vernielingen ligt in Nederland hoog (Wittebrood 2006).

De ontwikkeling van slachtofferschap verschilt per delicttype. Het aantal gewelddelicten nam begin jaren tachtig toe, maar liet daarna een lichte daling zien; gemiddeld vonden in Nederland jaarlijks rond de 800 duizend gewelddelicten plaats. Sinds halverwege de jaren negentig is echter weer een stijging te zien: in 2003 vonden bijna 1,1 miljoen gewelddelicten plaats, dat is 84 per duizend inwoners. Deze stijging komt vooral door een toename in het aantal bedreigingen. In 2004 was het aantal gewelddelicten

weer gedaald naar 74 per duizend inwoners, waarbij zowel het aantal seksuele delicten als mishandelingen en bedreigingen waren afgenomen. Het aantal diefstaldelicten nam in de jaren tachtig gestaag toe tot 161 per duizend inwoners in 1995. Vanaf 1995 trad echter een daling op, tot 135 per duizend inwoners in 2004. Deze algemene daling is vooral te danken aan het teruglopen van het aantal inbraken. Inmiddels lijkt het aantal diefstaldelicten zich enigszins gestabiliseerd te hebben: de kans op inbraak blijft daarbij dalen, terwijl de kans op diefstal uit de auto blijft toenemen. Het aantal vernielingen nam in de jaren tachtig af, maar laat sinds begin jaren negentig een duidelijke stijging zien. In 2004 werden per duizend inwoners 141 vernielingen gerapporteerd door de Nederlandse bevolking. De stijging wordt vooral veroorzaakt door meer beschadigingen aan auto's en dit is weer (mede) het gevolg van het toenemende aantal auto's in Nederland. Een gedetailleerder beeld over de omvang en ontwikkeling van slachtofferschap is te vinden in Wittebrood (2006).

Figuur 1 Totaal aantal ondervonden delicten per 1000 inwoners van 15 jaar en ouder, 1980-2004 (in absolute aantallen)



Leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudinkomen blijken belangrijke individuele voorspellers van de kans om slachtoffer van cri-

minaliteit te worden. Zo zijn jongeren, mannen en huishoudens met een laag inkomen relatief vaak slachtoffer van criminaliteit (Wittebrood 2006). Dit zijn consistente bevindingen die niet alleen in Nederland gelden, maar ook in andere landen. Uiteraard zijn er ook andere voorspellers van de kans op slachtofferschap. Zo blijkt bijvoorbeeld iemands burgerlijke staat gerelateerd te zijn aan deze kans: alleenstaanden en gescheiden mensen hebben een grotere kans slachtoffer te worden dan degenen die getrouwd zijn of verweduwd. Ook is de kans om slachtoffer te worden gerelateerd aan de positie op de arbeidsmarkt. Mensen die een betaalde baan hebben, het huishouden verzorgen of gepensioneerd zijn, hebben minder kans slachtoffer te worden dan werklozen. Verder zijn bewoners van huurwoningen vaker slachtoffer van geweld- en diefstaldelicten dan bewoners van koopwoningen en zijn flatbewoners vaker slachtoffer dan bewoners van eengezinswoningen. Al deze relaties zijn echter afhankelijk van de mate waarin rekening gehouden wordt met andere demografische en sociale kenmerken, alsmede voor het type delict dat centraal staat. Zo blijken de eigendomsverhouding en het type woning bijvoorbeeld geen rol meer te spelen wanneer rekening wordt gehouden met kenmerken van de bewoners en de woonomgeving. Leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudinkomen zijn echter algemeen van belang en blijven dat ook wanneer gecontroleerd wordt voor andere kenmerken.

De kans om slachtoffer te worden van een misdrijf verschilt dus tussen bevolkingsgroepen. Dat heeft niet alleen te maken met bepaalde demografische en sociale kenmerken, maar ook met verschillen in gedrag, of beter: in leefstijl. De leefstijl en routine activiteiten zijn van invloed op de mate waarin (potentiele) slachtoffers direct in contact komen met (potentiële) daders. Vooral mensen die regelmatig in het publieke domein vertoeven (uitgaan) hebben een verhoogde kans op slachtofferschap, maar ook beroepsgroepen die in de (semi-)publieke ruimte werken en daar vaak in de nabijheid van andere mensen verkeren hebben een verhoogde kans. Delinquent gedrag zelf kan gezien worden als een 'risicovolle' leefstijl en vergroot eveneens de kans op slachtofferschap. Tot slot is slachtofferschap zelf een belangrijke voorspeller voor later slachtofferschap. Ook hierbij geldt dat dit

Figuur 2. Aandeel slachtoffers van criminaliteit in de eigen buurt, in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, 2003-2005 (in procenten)

Bron: BZK/Justitie (PMB'03-'05) SCP-bewerking

vooral wordt veroorzaakt doordat mensen die vaker slachtoffer zijn een 'risicovolle' leefstijl hebben waardoor zij een verhoogde kans hebben om opnieuw slachtoffer te worden.

Niet alleen individuele kenmerken zijn relevant bij de verklaring van slachtofferschap, maar ook kenmerken van de sociale context waarin mensen leven. De kans op slachtofferschap verschilt dan ook aanzienlijk tussen buurten: er zijn buurten waar deze relatief groot is en buurten waar deze klein is. Voor de drie grootste steden hebben we deze geografische spreiding in kaart gebracht (zie figuur 2) Voor elk van de drie steden is duidelijk dat de meeste slachtoffers die in hun eigen buurt te maken hadden met criminaliteit, woonachtig zijn in de centrumgebieden, terwijl de gebieden met de minste slachtoffers vooral aan de buitenkant van de steden liggen.

De kans op slachtofferschap wordt dus mede beïnvloed door de buurt waar mensen wonen. De concentratie van (potentiële) daders wordt niet alleen bepaald door het aantal bewoners van een gebied (of een andere locatie), maar ook door het aantal 'bezoekers'. Met name in stadscentra, uitgaansgebieden en toeristische locaties, zijn veel mensen aanwezig die daar tijdelijk zijn. Bewoners van (grote) steden hebben om deze reden een verhoogd risico slachtoffer te worden van vrijwel alle vormen van criminaliteit die door vreemden worden gepleegd. Daarnaast blijkt slachtofferschap vaker voor te komen in buurten waar weinig sociale samenhang is: dat is vooral in buurten met een lage sociaal-economische status, etnische heterogeniteit en veel verhuismobiliteit.

Kortom, slachtofferschap is sociaal en geografisch ongelijk verdeeld. De ongelijke verdeling van slachtofferschap doet een appèl op de overheid om de veiligheidszorg zo in te richten dat de veiligheidsrisico's die aan deze sociale kenmerken kleven zoveel mogelijk worden bestreden en ongedaan gemaakt. Juist omdat het niet op voorhand om zelf gekozen risico's gaat, ligt hier een taak voor de overheid om die verschillen gelijk te trekken.

Verdeling van de veiligheidszorg

We hebben vastgesteld dat de veiligheid ongelijk is verdeeld, maar hoe staat het met de verdeling van de veiligheidszorg? We lopen een aantal factoren langs.

Een belangrijke kwestie is in hoeverre mensen die bewust een

bepaald veiligheidsrisico nemen – vergelijk de roker of veelvraat, die daarmee zijn gezondheid in de waag stelt – recht hebben op dezelfde veiligheidszorg als burgers die zo veilig mogelijk proberen te leven. Hoewel in de gezondheidszorg dergelijke discussies plaatsvinden, wordt er in de veiligheidszorg niet in die zin over gesproken. Wel is het zo dat in bijzondere situaties zoals risicowedstrijden in het voetbal of grootschalige muziekevenementen de organisatoren zelf een bepaalde verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld in het waarborgen van de veiligheid van de bezoekers. Het optimaliseren van een veilige leefsituatie voor iedere burger is evenwel vanuit politiek perspectief gezien nog steeds een dominante doelstelling.

Het beleid van de overheid is erop gericht de gelijkheid in veiligheid(szorg) te bewerkstelligen, waarbij wel steeds uitdrukkelijker de burgers op hun eigen verantwoordelijkheid worden gewezen. Invulling van die eigen verantwoordelijkheid is evenwel niet eenduidig. Wat onnodige risico's precies zijn, is niet helder.

Was vroeger de overheid nog monopolist op dit gebied, de opkomst van particuliere beveiligingsdiensten en het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen veiligheid – en zo mogelijk in beperkte mate ook voor die van anderen – hebben een hybride verantwoordelijkheidsstructuur doen ontstaan. De politie stelt prioriteiten in de opsporing en vervolging van misdaden en overtredingen, de particuliere beveiligingsdiensten werken overwegend voor bedrijven, en burgers vertonen ook een rijk geschakeerd patroon aan activiteiten variërend van niets doen tot buurtpreventie. Dat de politie de verantwoordelijkheid voor de veiligheid rond risicowedstrijden in het betaalde voetbal steeds meer bij de clubs zelf legt heeft tot gevolg dat het publieke domein wordt verkleind; binnen de stadions is de voetbalclub verantwoordelijk voor de veiligheid, buiten het stadion is dat de politie. Discussie gaat over de vraag in hoeverre de voetbalclubs voor de politie-inzet moeten betalen; de korpsbeheerders vinden van wel, waarbij het argument in stelling wordt gebracht dat die politieagenten niet elders ingezet kunnen worden. Zij ervaren die inzet als afgedwongen door de omstandigheden en suggereren hiermee dat zij zelf eigenlijk andere prioriteiten zouden willen stellen. De vraag is evenwel tot

op welke hoogte de publieke veiligheidszorg zelf kan bepalen waar welke zorg wordt geleverd. Een groot deel van de zorgverlening is reactief van karakter.

De veiligheidszorg komt in toenemende mate in particuliere handen. In veel landen is het aantal werknemers dat bij particuliere veiligheidsbedrijven werkt even groot of zelfs groter dan het aantal politieambtenaren. In Nederland is tussen 1980 en 1999 het aantal werknemers in de publieke veiligheidszorg gestegen van 191 tot 262 op honderdduizend inwoners, terwijl die in de particuliere veiligheidszorg steeg van 72 tot 170 op honderdduizend inwoners. Verwacht wordt dat in 2010 de personeelssterkte van de private veiligheidszorg die van de publieke zal hebben ingehaald.

De inzet van de particuliere veiligheidszorg is aan marktwerking onderhevig en kan dus tot ongelijke uitkomsten leiden. Cru geformuleerd: wie kan betalen, diens veiligheid wordt gewaarborgd. Was vroeger het adagium 'het waarborgen van sociale veiligheid tot elke prijs', nu is veeleer de vraag: 'tot *welke* prijs en wie is bereid die prijs te betalen?'.

Dit hoeft niet negatief uit te pakken voor wie niet kan betalen. Wanneer bedrijven en kapitaalkrachtige particulieren hun eigen veiligheid bekostigen, wordt hiermee politiecapaciteit vrij gemaakt die ingezet kan worden voor de veiligheid van minder rijke mensen of de veiligheid van bepaalde gebieden te verbeteren. Als de private veiligheidszorg extra is, dus niet in de plaats komt van publieke veiligheidszorg, dan kan het wellicht de ongelijkheid vergroten maar zonder dat het ten koste gaat en misschien zelfs in het voordeel is van de niet kapitaalkrachtigen. In zo'n model heeft iedereen er baat bij.

Ook bestuurlijke instanties kunnen voor het houden van toezicht in het publieke domein gebruik maken van particuliere beveiligers en dat kan zorgen voor meer ruimte om politiecapaciteit elders in de zetten, aldus minister Donner in een brief aan de Tweede Kamer (TK 2003/2004). Hier is dus niet zozeer sprake van privatisering van de veiligheidzorg als zodanig, maar veeleer van de uitvoering ervan. Het is immers de overheid die verdeeld en niet de markt.

Een vergelijkbare ontwikkeling zien we in bij het ontwerpen van nieuwe woonwijken. De pogingen de veiligheid te waarbor-

gen heeft als uiterste consequentie de zogenoemde *gated communities* – ook wel 'hekwerkwijken' genoemd –, een uit de VS overgewaaid fenomeen van woonwijken die uit veiligheidsoverwegingen ommuurd of omheind zijn. Dat laatste doet afbreuk aan veiligheid als publiek goed: alleen de bewoners van zo'n wijk zijn beveiligd en betalen daar een prijs voor. Terpstra spreekt in dit verband dan ook van een '*club good*' en niet van een publiek goed (Terpstra 2006). Hier wordt de publieke ruimte voor een deel geprivatiseerd. Een variant hierop is dat bepaalde woonwijken, zoals in Wassenaar, Vught en Bloemendaal, beveiligd worden door een particulier bedrijf in opdracht van en gefinancierd door de huiseigenaren.

De privatisering van de veiligheidszorg en de daardoor ontstane hybride verantwoordelijkheidsstructuur voor veiligheid bergen het risico in zich van grotere ongelijkheid van de veiligheidszorg, doordat zij die zich het kunnen veroorloven zelf extra veiligheidszorg inkopen. Overigens zonder dat dit per se hoeft te betekenen dat de overigen er op achteruit gaan, hoewel dat risico wel aanwezig is.

Waar burgers in toenemende mate zelf verantwoordelijk gehouden worden voor hun woonomgeving, blijken ze dat moeilijk te kunnen. Vanaf medio jaren tachtig zijn bewoners gestimuleerd om zelf hun wijk veiliger te maken ('attentie buurtpreventie'), maar de projecten en initiatieven die in veel buurten zijn opgezet, zijn inmiddels ter ziele. Ze bleken weinig succesvol: 'burgers worden opgezadeld met problemen die de macht van de bewoners te boven gaat' (Maas-de Waal 2003). Bovendien verschillen buurten van elkaar: in sommige is niets aan de hand, in andere is sprake van verval en verloedering, in weer andere is juist sprake van zware misdaad. Het besef dat burgers ook niet zoveel kunnen, begint langzaam door te dringen. 'Hij moet zijn eigen veiligheid niet in gevaar brengen en kan ook niet voor eigen rechter spelen' (Ibid). Al met al voldoende aanleiding voor het ministerie van Binnenlandse Zaken geen prioriteit meer te geven aan buurtpreventie.

Een ander belangrijk fenomeen in het publieke deel van de veiligheidszorg is de prioriteitsstelling van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) in de opsporing en vervolging van strafbare fei-

ten. Die prioriteitsstelling vindt plaats op grond van de waardering door het OM van de ernst van bepaalde misdrijven en niet omdat sommige bevolkingsgroepen meer hinder van misdrijven zouden ondervinden dan andere. De politie en het OM beschermen burgers 'zonder aanzien des persoons'; zouden zij wel rekening houden met de persoon, dan zouden zij zich schuldig maken aan ongelijke behandeling en dan zou al snel gesproken kunnen worden van klassenjustitie. De bevordering van gelijke materiele kansen is hier richtsnoer voor het handelen. Niettemin zorgt het stellen van prioriteiten voor ongelijkheid omdat sommige burgers geen beroep kunnen doen op de bescherming door de politie en andere burgers wel. Als de politie besluit geen gestolen fietsen meer op te sporen, en alleen nog maar gestolen auto's, dan krijgen fietsers minder bescherming dan autobezitters. Wat voor delicten geldt, geldt ook voor gebieden. Indien de politie prioriteit geeft aan surveillances van bepaalde uitgaansgebieden kan dat ten koste gaan van bijvoorbeeld de veiligheidszorg elders. Prioriteitsstelling bergt altijd het risico in zich van ongelijke uitkomsten.

Eerder hebben we laten zien dat de ene burger meer risico loopt om slachtoffer te worden van een misdrijf dan de andere. Dat komt door de werking van sociale mechanismen als selectie van risico's door bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of sociaal-economische status en het daaraan gerelateerde eigen gedrag. Thuisblijvende ouderen lopen minder kans om in onveilige situaties verzeild te raken dan jonge mensen die 's avonds veel uitgaan. Stedelingen leven in een onveiliger situatie dan mensen die op het platteland wonen (Steenbekkers et al. 2006). Kies je ervoor om in de stad te wonen vanwege de aantrekkelijkheid van het stedelijke leefklimaat, dan kies je daarmee – bewust of onbewust – voor een bepaalde mate van onveiligheid. Kies je voor wonen op het platteland, dan kies je daarmee – bewust of onbewust – voor een veiliger leefsituatie. Met andere woorden: veiligheid is resultante van zowel het eigen gedrag als dat van de overheid en in beide componenten zit een kiem van ongelijkheid. Keuzevrijheid kan in principe tot ongelijke uitkomsten leiden omdat ieder individu zijn eigen afwegingen kan maken. Aangezien die

ongelijke uitkomsten zelfgekozen zijn, kunnen ze beschouwd worden als gewenste of in ieder geval ingecalculeerde ongelijkheden. In de praktijk blijkt vaak dat de uitkomsten van alle individuele keuzes tezamen een grote mate van gelijkheid laten zien. De dominante maatschappelijke trend van individualisering die onder meer veel keuzevrijheid en gelijke kansen vooronderstelt, blijkt in de praktijk vaak helemaal niet tot ongelijke uitkomsten te leiden. Integendeel: we kiezen er toch voor om iedere morgen en avond met zijn allen in de file te staan. Individueel maken we allemaal dezelfde keuze, zou met enige overdrijving gesteld kunnen worden (Duyvendak en Hurenkamp 2004). Dit geldt ook voor veiligheid: mensen kunnen bewust kiezen voor de meest veilige leefsituatie of om andere redenen een bepaald risico op onveiligheid incalculeren. Op grond hiervan kan de kans op objectieve onveiligheid per individu verschillen en is er qua feitelijke uitkomsten sprake van een ongelijke verdeling. Vertonen de resultaten van de afzonderlijke keuzes daarentegen grote overeenkomsten, dan is er sprake van gelijkheid in de feitelijke uitkomsten.

Maar er zijn ook *social constraints* die mensen beperken in het maken van keuzes. Iemand die in een verloederde en onveilige buurt woont en financieel krap zit, heeft weinig ruimte om zijn veiligheid te verbeteren. Verhuizen naar een veiliger buurt zal niet eenvoudig zijn, het huis deugdelijk beveiligen is duur. Rijkere mensen kunnen zich meer veroorloven. In het ontwerp van veel nieuwbouwwijken voor het hogere middenklassensegment wordt aan de bescherming van de bewoners tegen misdaden veel aandacht besteed. Die groep is ook bereid en in staat meer te betalen voor het waarborgen van hun veiligheid.

Er zijn dus sociale en economische factoren te duiden die verantwoordelijk zijn voor mogelijke ongelijke uitkomsten in het waarborgen van veiligheid. In die gevallen ligt er een taak voor de overheid om die ongelijke verdeling van veiligheid te bestrijden vanuit het idee dat iedere burger niet alleen gelijke formele kansen heeft maar ook recht heeft op gelijke materiële kansen. Om die reden zou de overheid zorgvuldig moeten omgaan met het zich terugtrekken uit de veiligheidszorg en niet vanzelfsprekend taken moeten overdragen aan marktpartijen dan wel bur-

gers meer verantwoordelijk maken voor hun eigen veiligheid. Een gelijke verdeling van veiligheid vergt een scherp interveniërende overheid in de veiligheidszorg.

Veiligheidsbeleid

Het kabinet-Balkenende II had het 'bevorderen van een veiliger samenleving' tot één van de centrale doelstellingen van het veiligheidsbeleid gemaakt (TK 2002/2003: 17). Hierbij concentreerde het zich steeds meer op misdrijven die de burger rechtstreeks raken; het streven was dat de criminaliteit in de periode 2008 tot 2010 met circa 20 tot 25 procent moest zijn afgenomen (TK 2003/2004).

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving zijn geen nieuwe doelstellingen. De afgelopen decennia heeft de overheid uiteenlopende maatregelen ingezet om de criminaliteit terug te dringen, variërend van meer politie op straat, het invoeren van cameratoezicht en het aanpassen van de straatverlichting, tot het opvangen en begeleiden van risicojongeren en het opleggen van zwaardere sancties. Van al deze maatregelen worden preventieve effecten verwacht: verondersteld wordt dat door het uitvoeren van deze maatregelen de criminaliteit zal verminderen (en daarmee de kans op slachtofferschap). Het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreerde criminaliteit in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, alsmede de gesignaleerde onveiligheidsbeleving bij burgers, leidde tot de wens van een meer samenhangende aanpak van de criminaliteit.

In 1983 werd daarvoor de Commissie kleine criminaliteit – beter bekend als de commissie-Roethof – ingesteld die met haar rapportages de basis legde voor het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*. In dat plan werd betoogd dat het strafrecht niet het primaire middel zou moeten zijn om 'kleine' criminaliteit te bestrijden, maar zou moeten fungeren als sluitstuk (*ultimum remedium*). Dit idee kwam niet uit de lucht vallen. Eind jaren zeventig werd al geconstateerd dat een louter repressief optreden door politie misschien niet de beste aanpak van de criminaliteit was. Er

werd daarom in die periode gepleit voor een meer decentrale en probleemgerichte aanpak. Deze opvatting gold met name voor de aanpak van de 'kleine' of 'veel voorkomende' criminaliteit; bij de zwaardere vormen van criminaliteit (zoals georganiseerde misdaad) zou de nadruk wel meer op een strafrechtelijke aanpak moeten liggen.

Tot het einde van de jaren zeventig werd de aanpak van criminaliteit als een exclusief terrein van politie en justitie beschouwd. De opvatting dat niet alleen politie en justitie een rol moeten spelen bij de criminaliteitspreventie, maar ook andere overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele burgers, was 'vernieuwend'. Er volgde een reeks van beleidsstukken die deze aanpak vorm moesten geven. Dat ging vooral om het aanpassen van de bebouwde omgeving, het versterken van sociale bindingen en het intensiveren van het functionele toezicht.

Halverwege de jaren negentig verscheen de nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998*, die veiligheid heel breed omschrijft: niet alleen criminaliteit maar ook verkeer, rampen en branden, transport van gevaarlijke stoffen en overstromingen. Benadrukt werd dat criminaliteitsbeheersing bij uitstek een verantwoordelijkheid is van de lokale overheid in samenwerking met maatschappelijke partners en burgers, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Het veiligheidsbeleid werd daarom op lokaal niveau gestimuleerd. Voor de grote(re) steden werden specifieke maatregelen genomen. De tendens om de nadruk te leggen op het voorkomen van onveiligheid en op de samenwerking tussen overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers werd voortgezet. Gezien de conceptuele manco's aan het begrip 'integrale veiligheid', is het niet vreemd dat dat beleid een zachte dood is gestorven (zie SCP 2002).

De laatste jaren zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie weer gezamenlijk met nota's gekomen om de criminaliteit aan te pakken. In juni 2001 kwamen beide ministers met de nota *Criminaliteitsbeheersing*. Het zwaartepunt in deze nota lag op de strafrechtelijke handhaving. Erkend werd echter dat de preventieve werking van strafrechtelijk ingrijpen beperkt is en er werd benadrukt dat de notie in het

beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985 nog onverkort geldig was. Het versterken van het toezicht werd echter – in tegenstelling tot het beleidsplan uit 1985 – vooral ingevuld door meer politie. De bewindslieden verwachtten niet veel van de inzet van stadswachten en achtten het onwenselijk dat particuliere beveiligingsorganisaties toezicht houden in het publieke domein.

In 2002 verscheen het – meest recente – veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*. Ook in dit programma wilde de regering criminaliteit, geweld en overlast terugdringen in het (semi)publieke domein door het toezicht en de handhaving te intensiveren. Het formele toezicht moest gerichter worden uitgevoerd op plaatsen en tijdstippen waarop een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations, uitgaansgebieden, winkelcentra, het gebied rond coffeeshops en jeugdverzamelplaatsen. Regels zouden strakker worden gehandhaafd. De politie en de gemeenten kregen meer bevoegdheden en de inzet van particuliere beveiliging, buitengewone opsporingsambtenaren en stadswachten werd weer uitgebreid.

De tendens om in toenemende mate particuliere veiligheidsdiensten in te schakelen bij het zorgen voor veiligheid riep vragen op over de grenzen van de overheidstaak. In het parlement werd geregeld naar aanleiding van incidenten, zoals de eerder aangehaalde particuliere beveiliging van woonwijken in Wassenaar, Vught en Bloemendaal, gezocht naar het antwoord op de vraag in hoeverre particuliere beveiliging sluipenderwijs het terrein van de politie aan het veroveren is.

De regering huldigde het standpunt dat hiertegen geen bezwaar bestaat zolang het om preventie van criminaliteit en de beveiliging van objecten gaat. Waar mogelijk kunnen politietaken worden uitbesteed, als de politie maar de regie in handen houdt. Een andere voorwaarde is de ondergrens die ligt bij de toedeling van verantwoordelijkheden: het geweldsmonopolie ligt bij de politie en kan nooit worden overgedragen aan particulieren. Ook de opsporings- en arrestatiebevoegdheid blijft bij de politie; particulieren mogen alleen op hun eigen grondgebied onder strenge voorwaarden iemand aanhouden en vasthouden tot de politie komt (zie TK 2003/2004)

Wanneer we de opstelling van de overheid van de afgelopen twintig jaar aan een nadere beschouwing onderwerpen, dan valt een aantal aspecten op die mogelijk gevolgen hebben voor de ongelijkheid.

In de eerste plaats zien we een verschuiving optreden in taken en verantwoordelijkheden: de centrale overheid lijkt zich te willen concentreren op de meest zware, ernstige en georganiseerde criminaliteit en de bestrijding van alle andere vormen van misdaad over te laten aan lokale overheden en burgers. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen veiligheid benadrukt.

In de tweede plaats kan aan de ontstane hybride verantwoordelijkheidsstructuur de conclusie worden verbonden dat de effectiviteit van het overheidsbeleid onduidelijk is. Soms wordt de veiligheidszorg uitbesteed aan marktpartijen, soms verwacht de overheid van de burger dat hij zijn veiligheidszaakjes voor elkaar heeft. Daarmee accepteert de overheid impliciet dat veiligheid ongelijk wordt verdeeld over de verschillende groepen burgers. Ook de grens tussen het particuliere en het publieke domein vervaagt, wat de onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is vergroot.

Nabeschouwing

Het is van oudsher een taak van de overheid om te zorgen voor een veilige samenleving. Deze klassieke overheidstaak werd vroeger uitsluitend door overheidsfunctionarissen vervuld. Uitgangspunt was dat iedereen evenveel recht had op door de overheid geleverde adequate veiligheidszorg. De verzorgingsstaat bedoelt een gelijke verdeling van veiligheid over alle bevolkingsgroepen te waarborgen. Dat die daar niet in slaagt, blijkt keer op keer uit wetenschappelijk onderzoek: kwetsbare groepen zoals mensen met weinig opleiding en geld of mensen die in slechte buurten wonen hebben een grotere kans om slachtoffer te worden van criminaliteit dan rijken en mensen in goede buurten. Men kan zich evenwel afvragen in hoeverre ‘het realistisch is criminaliteit en onveiligheid gelijkelijk over de bevolking te willen spreiden. (…) Van een overheid kan (…) wel verwacht worden dat ze oog

heeft voor het ongelijke risico om slachtoffer te worden.' (Halsema 1995)

Gaandeweg zijn er twee ontwikkelingen op gang gekomen die van invloed zijn op de werking van de veiligheidszorg. In de eerste plaats zijn de veiligheidsrisico's de laatste decennia toegenomen en zijn de verwachtingen van burgers met betrekking tot het dempen van die risico's door de overheid gestegen. Veiligheidszorg wordt nog meer dan voorheen als een *recht* beschouwd en vandaag de dag 'wordt een eerlijke verdeling van veiligheid sterker als een kwestie van rechtvaardigheid gevoeld en neemt de acceptatie van verschillen in (on)veiligheid af' (De Haan 1994, o.c.). Naarmate de veiligheidsrisico's toenemen, nemen de verwachtingen bij de burgers ten aanzien van de effectiviteit van de veiligheidszorg toe. De vraag is dan niet alleen in hoeverre die zorg effectief zal blijken te zijn, maar nog dringender of het recht op veiligheid voor iedereen in dezelfde mate kan worden gegarandeerd. Door de terugtrekkende beweging van de overheid en door het geven van meer ruimte aan burgers en marktpartijen kan die garantie niet gegeven worden.

In de tweede plaats is de aard en omvang van de sociale veiligheid veranderd, evenals de uitoefening van de klassieke overheidstaak in het waarborgen van sociale veiligheid. Die verandering levert een merkwaardige paradox op: daar waar burgers in toenemende mate als gevolg van de gestegen veiligheidsrisico's effectief optreden van de overheid verwachten, is diezelfde overheid zijn verantwoordelijkheid hiervoor aan het spreiden over andere maatschappelijke actoren. Behalve dat burgers steeds meer zelf verantwoordelijk worden gehouden voor hun veiligheid en zij ook ingeschakeld worden bij het opsporen van mogelijk strafbare feiten, is de grens tussen het private en het publieke domein aan het vervagen. Daarmee wordt onduidelijk welke actor voor welke sociale veiligheid nog verantwoordelijk is. De groei van de particuliere beveiligingssector is nog lang niet ten einde en lijkt ook gestimuleerd te worden door de overheid zelf, die dergelijke bedrijven inhuurt om bijvoorbeeld uitzetcentra op Schiphol en in Rotterdam te beveiligen. De capaciteitsproblemen bij de politiekorpsen lijken de overheid te verleiden tot een flexibele opstelling waar het gaat om instemming met de activiteiten van particuliere

bedrijven. Het argument dat die particuliere inzet het mogelijk maakt dat de politie zijn capaciteit juist kan inzetten daar waar dat hard nodig is, is niet altijd houdbaar; bedrijven schakelen juist particuliere beveiligingsdiensten in omdat ze vinden dat hun objecten onvoldoende door de politie worden beschermd. Bovendien reageert de politie op de strafbare feiten die zich voordoen en laat haar inzet eerder van dergelijke zaken afhangen dan van de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven.

Vanuit het adagium dat iedere burger recht heeft op veiligheid en dat het systeem van veiligheidszorg een eerlijke en rechtvaardige verdeling behoort te genereren, zijn er vraagtekens te plaatsen bij het vervagen van de grens tussen het private en het publieke domein en de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen private partijen en overheden. Een overheid die zich terugtrekt en de zorg voor de sociale veiligheid voor een groot deel overlaat aan de mensen zelf en aan marktpartijen, accepteert de kans op een ongelijke verdeling van veiligheid over alle bevolkingsgroepen. We hebben laten zien dat er sociale mechanismen werkzaam zijn die tot ongelijke uitkomsten leiden in het waarborgen van veiligheid. De opstelling van de overheid zelf in het systeem van veiligheidszorg maakt dat er sprake is van ongelijkheid in materiële kansen op veiligheid. Ondanks alle vernieuwingen en aanscherpingen van het beleid slaagt de overheid er nog steeds niet in de kans op veiligheid gelijk te verdelen. Het verband met de sociaal-economische positie van de burger blijft sterk.

Literatuur

- Bruinsma, H.G. en W. Bernasco (red.) (2004); *De stad en sociale onveiligheid: een state of the art van wetenschappelijke kennis in Nederland;* Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.
- Dijk, F. van, J. de Waard. *Publieke en private veiligheidszorg; nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 2001.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde: lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Haan, W. de (1994); 'Veiligheidszorg als verdelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat'; In: *Tijdschrift voor Criminologie, jrg 36, nr.1, pp. 25-28*.
- Halsema, F. (1995); *Ontspoord! Opstellen over criminaliteit en rechtshandhaving;* Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.

– Klink, B. van en N. Zeegers (red.) (2006); *Hoe maakbaar is veiligheid?* Breda: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger.
– Lünneman, K., H. Boutellier, M. Goderie en P. van der Graaf (2005) *Beschermingsarrangementen: recht doen vanuit perspectief van de burger;* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
– Maas-De Waal, C. (2003); 'Attentie voor de buurtpreventie'; In: *Tijdschrift voor de sociale sector (p 21-24).*
– SCP (2002); *Sociaal en Cultureel Rapport 2002;* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
– Steenbekkers, A., C. Simon en V. Veldheer (red.) (2006); *Thuis op het platteland: de leefsituatie van platteland en stad vergeleken;* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
– Terpstra, J. (2006). 'Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid'. In: L. Gunther Moor en R. Johannink (red.); *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid* (p. 63-80); Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
– TK (1984/1985); *Samenleving en criminaliteit*, 18 995, nrs. 1-2.
– TK (1990/1991); *Recht in beweging*. 21 829, nrs. 1-2.
– TK (1994/1995); *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. 24 225, nrs. 1-2.
– TK (2000/2001); *Criminaliteitsbeheersing*. 27 834, nrs. 1-2.
– TK (2001/2002); *Kabinetsstandpunt: het toezicht in het publieke domein*. 26 604 en 26 345, nr. 14.
– TK (2002/2003); *Naar een veiliger samenleving*. 28 684, nrs. 1-2.
– TK (2003/2004); *Naar een veiliger samenleving: brief van de minister van Justitie*. vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 28.
– Wittebrood, K. en M. van Beem (2004); 'Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking; wat werkt en wat niet?' In: *Sociale veiligheid organiseren; naar herkenbaarheid in de publieke ruimte;* Den Haag: RMO (advies 31).
– Wittebrood, K.; (2006); '*Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden';* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

6. Het openbaar bestuur

De gelijkheidscultuur en het verschil tussen differentiëren en discrimineren

Sophie van Bijsterveld en Peter de Goede

Wie de laatste tijd discussies heeft gevolgd over rechtvaardigheid in het publieke domein zal hebben ontdekt dat het idee van 'gelijkheid' hier steeds opnieuw opduikt. Of het nu gaat om beloningen in de semi-publieke sector – denk aan de topmanagers van de energiebedrijven – of om de verstrekking van bijzondere bijstand door de ene gemeente maar niet door een andere – denk aan een reis naar Marokko om familieleden bij te staan na een aardbeving –, gelijke behandeling speelt een grote rol. Uiterst heikele vraagstukken als spreidingsbeleid in onderwijs of in huisvesting en bijzondere reïntegratietrajecten om personen uit de bijstand aan een baan te helpen, zijn andere voorbeelden hiervan. De burger duldt geen ongelijke behandeling. Paradoxaal genoeg klinkt daarbij tegelijkertijd even sterk de wens om in de eigen, unieke situatie ook als zodanig – dus ongelijk – behandeld te worden. Een extreem voorbeeld van een bijzondere omstandigheid speelde bij het Kroatische meisje Taïda Pasic dat binnen vier weken het land moest verlaten, drie maanden voor haar VWO-eindexamen. De bijzondere omstandigheid van het naderende eindexamen werd in dit geval door de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie niet gehonoreerd.

Het gebod voor het openbaar bestuur om gelijke gevallen gelijk te behandelen en het verbod om te discrimineren zijn hoekstenen van de democratische rechtsstaat. Zij zijn dus ook niet nieuw, maar gelijkheid en ongelijkheid zijn wél thema's waarmee het openbaar bestuur de laatste jaren hernieuwd lijkt te worstelen. Dit hoofdstuk geeft een analyse van de achtergronden van de nieuwe actualiteit van dit thema en van de redenen waarom

dit vraagstuk zo weerbarstig lijkt te zijn. De bijdrage mondt uit in aanbevelingen om uit de impasse te geraken.

De centrale stelling van deze bijdrage is: het juridische gelijkheids*beginsel* moet als cruciale waarde van de rechtsstaat gekoesterd worden. Problematisch is niet dit beginsel, maar daarentegen wel een gelijkheids*cultuur* in het openbaar bestuur (Raad voor het openbaar bestuur, 2006). Deze gelijkheidscultuur vormt een onnodige zelfbeperking voor de wetgever en het centraal en decentraal bestuur. Het gaat er dan om dat de overheid gaandeweg geconditioneerd is geraakt om allerlei vraagstukken primair door de bril van gelijkheid te zien, terwijl gelijkheid in veel gevallen misschien wel een belangrijk, maar niet noodzakelijkerwijs dominant aspect in de besluitvorming hoeft te zijn. De gelijkheidscultuur waarop wij doelen verhindert een fundamentele discussie over onderliggende problemen en staat redelijke, praktische en reële oplossingen in de weg, leidt tot onnodige regelgroei, belemmert maatwerk en experiment, en vormt een oneigenlijke beperking van de effectiviteit van beleid.

Waar wringt de schoen?

Het spreken over een problematische gelijkheidscultuur of een problematisch gelijkheidsdenken roept al snel de associatie op van een relativering van het gelijkheidsbeginsel of sterker nog, van het relativeren van het discriminatieverbod. Daarover kunnen wij echter kort zijn: in onze visie is daarvan geen sprake. Daarvan màg ook geen sprake zijn. Het gelijkheidsgebod en het verbod van discriminatie zijn als juridische beginselen van het allergrootste belang. Zij geven mede uitdrukking aan de menselijke waardigheid. Deze beginselen zijn essentiële elementen van de rechtsstaat en komen in onze rechtsorde op allerlei manieren tot uiting. Het meest duidelijk is dat in de waarborg die het gelijkheidsgebod en het verbod van discriminatie ons als burgers geeft in de Grondwet en in internationale verdragen.

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke

gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' Aan het feit dat het hier om het *eerste* artikel van de Grondwet gaat, moet overigens geen bijzondere waarde worden gehecht. Van een hiërarchie tussen grondrechten is geen sprake.

Ook in internationale verklaringen en verdragen neemt het gelijkheidsbeginsel een prominente plaats in. Zo valt te denken aan artikel 7 van de Universele Verklaring voor de rechten van de mens, dat net als artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie garandeert. Dit doet ook het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Ook binnen EU-verband nemen het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel een belangrijke plaats in. Door al deze verklaringen en verdragen ziet men bijna door de bomen het bos niet meer.

In Nederland zijn het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel nader uitgewerkt in bijzondere wetgeving. Het meest in het oog springt de Algemene wet gelijke behandeling van 1994. Het ligt in de bedoeling op termijn alle wetgeving in deze algemene wet te integreren.

Het gebod tot gelijke behandeling geldt niet als zodanig: het is het gebod tot gelijke behandeling *in gelijke gevallen*. De keerzijde van het gelijkheidsbeginsel is ongelijke behandeling in ongelijke gevallen – men zou kunnen spreken van het *on*gelijkheidsbeginsel. Dat wil zeggen: gevallen moeten of mogen ongelijk worden behandeld, naar de mate waarin zij – althans in relevante opzichten – van elkaar verschillen. Dit doet uiteraard de vraag rijzen welke differentiatiecriteria geoorloofd zijn. Daarop komen wij later in deze bijdrage terug.

Spraakgebruik

Een probleem is dat gaandeweg zo sterk de nadruk is komen te liggen op 'gelijke behandeling', dat dit in de plaats lijkt te zijn gekomen van 'gelijke behandeling in gelijke gevallen'. Dat heeft tot gevolg dat het maken van onderscheid zelf al wordt omgeven met een problematische waas. Elk onderscheid lijkt in potentie

een probleem. En juist dàt is een probleem, omdat wetgeving en bestuur per definitie vragen om het maken van onderscheid.

Een tweede – met het vorige samenhangend – probleem lijkt te zijn dat ongelijke behandeling al snel wordt vereenzelvigd met discriminatie. En discriminatie is verboden. Een van de oorzaken waardoor dit in de hand wordt gewerkt, is uiteindelijk een terminologische. Dit kunnen wij uitleggen aan de hand van de tekst van artikel 1 Grondwet. Artikel 1 begint met de openingszin dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Dit sluit – als gezegd – het maken van onderscheid allerminst uit. Uiteraard betekent dit wel dat het doel van de ongelijke behandeling legitiem moet zijn. En de ongelijke behandeling moet geschikt (en proportioneel) zijn om het doel te bereiken en op zichzelf niet discriminerend zijn. Discriminatie op de genoemde gronden en 'op welke grond dan ook' is verboden. Uiteraard gaat het hier om discriminatie in de ongunstige zin van het woord. Anders zou ook de zinsnede 'op welke grond dan ook' betekenisloos zijn. Hoezeer dit ook vanzelfsprekend lijkt, de bestuurlijk-psychologische uitwerking reikt verder dan de Grondwet bedoelt.

Met name de wet die een nadere uitwerking geeft van artikel 1 van de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling, draagt bij aan de begripsverwarring tussen ongelijke behandeling en discriminatie. De wet maakt namelijk geen gebruik van het begrip 'discriminatie' en spreekt neutraal over het verbod op het maken van 'onderscheid'. Bovendien wordt in de gelijkebehandelingswetgeving het aantal gronden waarop geen onderscheid mag worden gemaakt alsmaar uitgebreid, waaronder gronden die minder sterk aan elementaire persoonskenmerken gebonden zijn. Dit alles draagt bij aan een inflatie van het discriminatiebegrip (Holtmaat, 2003) en een bestuurscultuur waarin elke vorm van ongelijke behandeling verdacht is, ook wanneer van discriminatie in negatieve zin geen sprake is (Rob, 2006).

Sociaal-maatschappelijke en culturele achtergronden

Bovengenoemde vooral in het spraakgebruik gelegen achtergronden brachten tot voor kort geen onoverkomelijke problemen met zich mee. Maar de combinatie met actuele ontwikkelingen zorgt voor het wringen van de schoen.

De vorige eeuw werd cultureel en sociaal-maatschappelijk gekenmerkt door een grote nadruk op gelijkheid, in de zin van het streven naar een meer egalitaire samenleving. De 20ste eeuw stond in het teken van emancipatie van personen en bevolkingsgroepen, zowel politiek als maatschappelijk en cultureel. De nadruk op gelijke voorzieningen in de sfeer van de publieke dienstverlening was groot. Gelijke behandeling vormde daarbij een dynamische katalysator.

Natuurlijk zijn de waarborgen van gelijke behandeling en non-discriminatie nog steeds van belang. Echter, de gelijkheid is op veel terreinen van het maatschappelijk leven als dominante kracht uitgewerkt; de nadruk ligt nu meer op pluriformiteit, op differentiatie, op individualisering. Dit gegeven wordt geschraagd door culturele ontwikkelingen, economische omstandigheden en technologische innovaties in onderlinge samenhang.

Zo spreekt Schnabel (2004) over de twintigste eeuw in termen van 'kwantitatief individualisme' waarin het individu zich niet onderscheidde van anderen. De 21ste eeuw staat in het teken van 'kwalitatief individualisme' waarin het individu zich juist in zijn uniciteit en bijzonderheid moet kunnen manifesteren. Daarbij past een 'differentiebeginsel'; de individuele burger wil in zijn eigenheid erkend en gerespecteerd worden. In het leven van alledag is hij ook steeds meer in staat zijn eigen leven op eigen wijze in te richten en een eigen *life style* te kiezen. Openingstijden van winkels en andere voorzieningen, arbeidstijd, zorg- en levenslooparrangementen, onderwijs, vrije tijd, huisvesting, verzekeringen, media en ict, het zijn allemaal terreinen waarop het differentiebeginsel tot uitdrukking komt. Er is zelfs zóveel mogelijk dat de keuzevrijheid voor velen niet meer te hanteren valt. Over de grenzen en de juiste balans gaat het ons hier nu niet (zie Hurenkamp & Kremer, 2005); wij willen slechts de verschuiving in de betekenis van gelijkheid aangeven.

Tegelijkertijd is de samenleving complexer geworden. Dit betekent dat het voor de overheid moeilijker is geworden op de klassieke manier te sturen, dat wil zeggen via wetgeving. Het geloof in de maakbare samenleving is – weer: vooral door wetgeving – alom verlaten. De krachten van internationalisering en Europeanisering enerzijds en de horizontalisering van de ver-

houding overheid-burgers anderzijds, werken ook hier door: de armslag van de overheid is kleiner geworden en daar waar de arm van de overheid zich nog wel toe uitstrekt, is traditionele, hiërarchische, uniforme(rende) regelgeving in een dynamische, complexe en tot differentiatie geneigde samenleving niet meer het vanzelfsprekende sturingsinstrument.

Deze macroveranderingen hebben geleid tot de beleidsprogramma's 'Andere overheid' (zie www.andereoverheid.nl) en 'Bruikbare rechtsorde' (zie www.bruikbareoverheid.nl) van het kabinet Balkenende II. Gemeenschappelijk vertrekpunt in deze beleidsprogramma's is de toenemende spanning tussen tegenstrijdige eisen die aan de overheid gesteld worden. Enerzijds moet de overheid presteren en wordt zij door de burgers beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, slagvaardigheid, klantvriendelijkheid et cetera. Anderzijds verlangt de burger een overheid die rechtsstatelijke waarborgen respecteert (zoals de binding van het bestuur aan de wet en de garantie van grondrechten, waaronder het gelijkheidsbeginsel).

Er wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen de inhoudelijke en rechtsstatelijke prestaties van de overheid, waarbij resultaatgerichtheid onmiskenbaar voorrang krijgt boven regelgerichtheid. Het accent verschuift van de 'klassieke' overheid naar de 'andere' overheid. De 'klassieke' overheid stuurt op hiërarchische wijze via gedetailleerde wettelijke regels. De 'andere' overheid is flexibel, slagvaardig en levert maatwerk. Zij opereert in een 'bruikbare' rechtsorde die een ruime marge van vrij optreden laat om adequaat op complexe en wisselende omstandigheden te kunnen reageren.

Hiermee lijkt 'gelijkheid' voor het bestuur (en de wetgever) in een problematische verhouding te staan tot de noodzaak complexe problemen effectief tot een oplossing te brengen en de noodzaak om rekening te houden met een meer pluriforme, gedifferentieerde burger en samenleving. 'Gelijkheid' door het bestuur lijkt voor de burger problematisch om dezelfde redenen, maar dan in spiegelbeeld: problemen worden niet opgelost, en er wordt geen rekening gehouden met de eigen, individuele en unieke omstandigheden.

Effecten van de gelijkheidscultuur

Uit de vorige paragraaf blijkt al dat het probleem niet (zozeer) ligt in het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel *an sich*. Het probleem ligt meer in diep ingeslepen bestuurlijke en politieke tradities. Het gaat vooral om een bepaalde, met specifieke maatschappelijke omstandigheden verknochte interpretatie of nadere vormgeving van die beginselen. Historisch gezien weliswaar heel begrijpelijk, maar juridisch en maatschappelijk allerminst noodzakelijk.

Het is dus zaak om vast te houden aan de eigenlijke betekenis van het gebod tot gelijke behandeling en het verbod op discriminatie. Ongelijke behandeling in gelijke gevallen is niet toegestaan. Ongelijke behandeling behoeft rechtvaardiging: het gemaakte onderscheid moet een legitiem doel dienen (waaraan discriminatie vreemd is), en het onderscheid moet noodzakelijk en proportioneel zijn. Discriminatie is een moreel verwerpelijk onderscheid op identiteitsgevoelige gronden. Discriminatie heeft daarmee per definitie een ongunstige betekenis. Het maken van onderscheid tussen mensen op bepaalde persoonskenmerken is op voorhand problematisch. Daarom worden deze onderscheidingscriteria terecht 'verdachte criteria' genoemd. Te denken valt vooral aan wezenlijke persoonskenmerken die iemands identiteit bepalen, zoals afkomst, ras, geslacht, seksuele geaardheid, godsdienst of levensovertuiging. Het maken van onderscheid tussen personen of groepen mensen op basis van deze kenmerken is al snel discriminatie, maar hoeft dit niet altijd te zijn. In wezen ligt de wens om te differentiëren op gronden die bij voorbaat gevoelig liggen, ten grondslag aan wat 'positieve discriminatie' is gaan heten – in de terminologie die wij hanteren een contradictio in terminis.

Met andere woorden, onderscheid op grond van bijvoorbeeld ras, geslacht of seksuele geaardheid is in normatief opzicht iets anders dan onderscheid op grond van burgerlijke staat, arbeidsduur of type arbeidscontract (of onderscheid tussen huurders en huiseigenaren, en tussen katten- en hondenbezitters in het kader van de gemeentelijke belastingheffing). Beide vormen van onderscheid vergen rechtvaardiging, alleen zal de eerste vorm van ongelijke behandeling (discriminatie) wat ons betreft aan strengere

eisen moeten voldoen dan de overige, minder 'gevoelige' vormen van ongelijke behandeling.

We moeten niet in de val trappen van een gelijkheids*cultuur* die bestuur en wetgever ten onrechte gevangen houden in een ingeslepen handelwijze; oorspronkelijk wellicht om legitieme en goede redenen, maar door veranderde omstandigheden niet meer toereikend.

Laten wij eens nader kijken naar de effecten van de gelijkheidscultuur zoals hierboven bedoeld. Tot wat voor problemen leidt die?

Inflatie van het begrip discriminatie

Gelijkheidsdenken leidt al snel tot een inflatie van het begrip discriminatie. Ongelijke behandeling wordt al bij voorbaat als (potentiële) discriminatie gezien, ook al is er geen sprake van gelijke gevallen. Inderdaad, gelijke gevallen behoren gelijk behandeld te worden. Maar naar de mate waarin gevallen ongelijk zijn, is ongelijke behandeling in principe geoorloofd, of zelfs geboden. Wanneer het maken van onderscheid op zich al verdacht is, krijgt de vrees om van discriminatie beticht te worden de overhand boven de onbevangenheid om na te denken over het introduceren van onderscheidingen die alleszins gerechtvaardigd kunnen zijn. Sterker nog, het maken van onderscheid (differentiëren, classificeren) is zelfs een wezenskenmerk van wetgeving en bestuur. Dit leidt meteen tot het volgende knelpunt.

Gelijkheidscultuur beperkt de effectiviteit van beleid

De gelijkheidscultuur slaat het bestuur instrumenten uit handen om maatschappelijke problemen effectief aan te pakken. Gemeenten, schoolbesturen, woningcorporaties en andere maatschappelijke organisaties zijn er bijvoorbeeld van weerhouden quota vast te stellen om gemengde scholen, gemengde wijken en gemengde clubs te bewerkstelligen. Daarmee is (de angst voor overtreding van) het verbod op discriminatie wel verantwoordelijk voor een hoge mate van segregatie in het onderwijs en in de volkshuisvesting (Bovens en Trappenburg, 2004). Het bestuur wil of kan niet differentiëren, terwijl dat met het oog op beleidseffectiviteit wel gewenst is. Uiteraard zijn dit contro-

versiële onderwerpen en wij willen de problemen die hiermee gemoeid zijn zeker niet bagatelliseren. Het feit echter dat zelfs de discussie hierover lange tijd taboe is geweest, heeft het nadenken over de aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken belemmerd.

Er is nog een ander punt. Via de nadruk op uniforme uitvoering van beleid beperkt de gelijkheidscultuur ook het leervermogen van het bestuur. In de huidige kennissamenleving, waarin kennis zich snel, onvoorspelbaar en op uiteenlopende plaatsen ontwikkelt, is het niet verstandig om in te zetten op uniforme patronen van uitvoering. De centrale wetgever is immers niet in staat om voor alle situaties precies voor te schrijven hoe gehandeld moet worden. Het is beter ruimte te laten voor verschillende wijzen van uitvoering en daarvan te leren (WRR, 2002).

Gelijkheidscultuur verhindert maatwerk

Maatwerk begint langzamerhand een modewoord te worden, ook in het openbaar bestuur. Het idee van maatwerk lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met kernwaarden in de democratische rechtsstaat. Immers, in de democratische rechtsstaat wordt via het legaliteitsbeginsel gewaarborgd dat ingrepen in de vrijheid van burgers plaatsvinden op basis van algemene, voor ieder *gelijkelijk* geldende regels die tenminste met medewerking van de volksvertegenwoordiging zijn vastgesteld. Zeker nu in de sociale verzorgingsstaat ook positieve overheidsprestaties, zoals het verstrekken van subsidies en uitkeringen, onder de verplichting van wettelijke regels zijn gebracht.

Een preoccupatie met gelijkheid in de zin zoals wij dat hierboven hebben aangegeven, leidt tot wetgeving en bestuurshandelen die zich kenmerken door uniforme *one size fits all* arrangementen die wellicht beogen gelijke gevallen gelijk te behandelen, maar in feite ongelijke behandeling van ongelijke gevallen verhinderen. Wetgever en bestuur kiezen dan generiek voor gelijke voorzieningenniveaus en doen onvoldoende recht aan individuele omstandigheden (*Einzelfallgerechtigkeit*) en de eigen inbreng van burgers of bedrijven. Ongelijke behandeling van ongelijke gevallen is echter niet hetzelfde als willekeur. Het probleem is dat wetgever en bestuur – uit politiek correcte angst voor discri-

minatie – het *on*gelijkheidsbeginsel (ongelijke gevallen ongelijk behandelen) onvoldoende toepassen.

Uiteraard kan een dergelijke benadering zijn ingegeven door een waarachtige bekommernis om gelijke behandeling. Het is niet uitgesloten dat er ook sprake is van een bestuurlijke beduchtheid of zelfs angst voor 'precedentwerking'. Door niet af te wijken van de regels (ook waar dat kan) wordt dan getracht om nieuwe gevallen 'gelijk' te behandelen aan andere gevallen (zie Pessers, 2006, over 'regels zijn regels').

Gelijkheidscultuur is een bron van regelgroei

De wens om zoveel mogelijk gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen (en dit van te voren via regelgeving te verzekeren) leidt in een heterogene en dynamische samenleving al snel tot meer regels om uitzonderingen op de regels vast te leggen en die weer gelijk te behandelen, et cetera. Het resulteert in gedetailleerde en weinig bestendige regelgeving waarmee de wetgever maatschappelijke veranderingen probeert bij te houden. Nieuwe gevallen worden onder nieuwe regels gebracht met het doel opnieuw rechtsgelijkheid te creëren. Deze nieuw gecreëerde rechtsgelijkheid kan echter weer ten koste gaan van de rechtsgelijkheid onder rechtssubjecten in de tijd, et cetera. De *fine tuning* van de wetgever gaat dan als een repeterende breuk door en stuit op grenzen van uitvoerbaarheid.

Oplossingen

Uit het bovenstaande kunnen drie conclusies worden getrokken. De eerste is: discriminatie blijft abject. De tweede is: niet het gelijkheids*beginsel* vormt het probleem, maar een cultuur van gelijkheids*denken*. De derde conclusie is dat het bij het gelijkheidsdenken vooral om een zelfopgelegde beperking gaat. In de lijn van het bovenstaande kunnen enkele oplossingsrichtingen worden geformuleerd voor de knelpunten die het gevolg zijn van een te krampachtige omgang met gelijkheid.

Maak onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling

Het gelijkheidsbeginsel behelst zowel een recht op gelijke behandeling als een verbod om mensen op bepaalde, met name ge-

noemde gronden te discrimineren. Deze twee kanten van het gelijkheidsbeginsel zijn goed te zien in artikel 1 van de Grondwet. We moeten niet het verbod op ongelijke behandeling voorop stellen, maar het verbod op discriminatie. Hierbij wordt discriminatie niet neutraal opgevat als 'onderscheid maken', maar als een negatief begrip dat veel meer betekent dan alleen maar de formeel 'ongelijke behandeling' van mensen. Dit sluit aan bij de politieke filosofie van Avishai Margalit (2001), in wiens denken existentiële problemen van respect en vernedering centraal staan. Een fatsoenlijke samenleving is in zijn ogen een samenleving waarin individuen en groepen door de bestaande instituties niet vernederd worden. Het is belangrijker te strijden *tegen* discriminatie dan te ijveren *voor* meer gelijkheid. Het is in ieder geval niet aan te raden om artikel 1 van de Grondwet een bijzondere status te verlenen. Dat zou de gelijkheidscultuur alleen maar versterken. Kabinet en Kamer hebben in het debat over de nota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' aangegeven geen behoefte te hebben een hiërarchie aan te brengen in de grondrechten.

De toetsing van ongelijke behandeling

Wanneer wij erkennen dat discriminatie van een andere orde is dan overige vormen van ongelijke behandeling, dan heeft dat consequenties voor de toetsing. Het maken van onderscheid op grond van ras, geslacht, godsdienst of levensovertuiging of seksuele geaardheid bijvoorbeeld, zal nagenoeg nooit te rechtvaardigen zijn. Bij onderscheid naar inkomen, type arbeidscontract of kindertal ligt dit anders. Ook hier zal een rechtvaardiging voor het maken van onderscheid gegeven moeten worden, maar iedereen voelt wel aan dat dergelijke onderscheidingen van een andere orde zijn.

Het gesloten toetsingskader van de Algemene wet gelijke behandeling houdt in dat het maken van onderscheid op de door de wet genoemde gronden verboden is, tenzij de wet zelf hierop een uitzondering toestaat. Dit is een uiterst rigide systeem. Vormen van onderscheid die niet door de wet als uitzondering worden gespecificeerd zijn niet mogelijk, ook al zou daar wel een rechtvaardiging voor gegeven kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat het onderscheid een legitiem doel dient waaraan discriminatie

vreemd is, en het onderscheid noodzakelijk en proportioneel is om dat doel te bereiken. In het leeuwendeel van de gevallen zal het maken van onderscheid op gevoelige gronden discriminatie opleveren. Het hoeft echter niet. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over de bestrijding van vrouwelijke genitale verminking (Plasterk, 2004). Als je hier geen onderscheid maakt naar afkomst of godsdienst, wordt overheidshandelen (controle, preventie) al snel contraproductief, want dan wordt de groep waarop de controle en preventie betrekking heeft te groot. Het gesloten toetsingskader van de Awgb klemt te meer bij uitbreiding van het aantal gronden waarop geen onderscheid gemaakt mag worden en bij verruiming van de reikwijdte van deze wet tot meer vormen van overheidshandelen.

Meer ruimte voor differentiatie

Inherent aan de wetsidee is de algemeenheid van de wet. De wetgever stelt regels vast in de vorm van abstract geformuleerde voorschriften, die gelden wanneer de in die voorschriften omschreven situatie zich voordoet. Willekeur wordt op deze wijze voorkomen. De wetgever differentieert niet naar een bepaalde persoon en het bestuur is gebonden aan door de wetgever neergelegde regels. Dit werkt het beste wanneer de regels van de wetgever zo nauwkeurig mogelijk zijn en geen ruimte laten voor verschillende uitleg door het bestuur. Via de wet wordt aldus gelijke behandeling gerealiseerd. De keerzijde is echter dat de wetgever daarmee op de situatie toegesneden bestuursoptreden frustreert. We moeten daarom kiezen voor nieuwe vormen van regulering die differentiatie en variëteit als uitgangspunt hanteren en niet als te overwinnen hindernissen. Dit houdt in dat formele wetgeving zich zoveel mogelijk moet beperken tot algemene doelstellingen, kaders en randvoorwaarden en zo weinig mogelijk zaken op het niveau van concrete gedragsvoorschriften moet 'dichttimmeren'. Bij de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel moet de formele wetgever vooral ruimte laten aan het bestuur op decentraal niveau. De formele wet moet meer ruimte scheppen voor 'situationele differentiatie' (bijvoorbeeld door open normen en algemeen geformuleerde zorgplichten die aan het bestuur niet dwingend en gedetailleerd voorschrijven hoe te handelen).

Decentraliseren

Decentralisatie vergroot de kans op intergemeentelijke verschillen. Naarmate gemeenten meer beleidsvrijheid genieten, neemt de kans op dergelijke verschillen zelfs toe. Verschillen in voorzieningenniveaus of soorten voorziening zijn dan al snel aan de orde. Deze verschillen worden nogal eens in termen van ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid uitgelegd. Waarom krijgt een gehandicapte burger in de ene gemeente wel een bepaalde vervoersvoorziening en in de andere gemeente niet? Waarom is gemeente A royaler met de bijzondere bijstand dan gemeente B?

Wanneer louter deze voorzieningen naast elkaar worden gelegd, dan springen de verschillen snel in het oog. Er kunnen echter goede redenen zijn waarom gemeenten uiteenlopende (democratisch gelegitimeerde) politieke keuzen maken. Ook hier komt het dus aan op legitimeren, op het maken van keuzen en daarover verantwoording afleggen aan de burger (Raad voor het openbaar bestuur, 2005).

Alle problemen de wereld uit?

Met bovenstaande suggesties om te ontsnappen aan de gelijkheidsdilemma's zijn niet alle problemen opgelost. Soms ontstaan ook weer nieuwe knelpunten. We lopen er een aantal langs.

Een toename van beroep bij de rechter

Wanneer de formele wetgever terugtreedt, althans minder gedetailleerde gedragsvoorschriften vaststelt, meer gebruik maakt van open normen en ruimte laat voor het oordeel van het uitvoerend bestuur, raakt dit aan de rechtszekerheid. Het loslaten van de gedachte dat het gelijkheidsbeginsel het beste gediend is met uitputtende vastlegging in wettelijke regels staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel (het primaat van de wet). De wet verliest aan betekenis. Wanneer daar voldoende *checks and balances* tegenover staan, hoeft dit geen probleem te zijn (Van Bijsterveld, 2002). Sterker nog, het is de vraag of het uiteindelijk mogelijk is om alles in detail bij wet te regelen.

Hoewel dat niet noodzakelijkerwijs zo is, kan het zijn dat het beroep op de rechter toeneemt. Ook als dit niet te vermijden zou

zijn, dan nog hoeft dit niet tot de conclusie te leiden dat zeer gedetailleerde wetgeving de voorkeur verdient.

Uniformerend toezicht

Het belangrijkste argument voor meer beleidsvrijheid voor de uitvoerder (welke persoon of organisatie dat ook is) luidt dat daardoor beter rekening kan worden gehouden met de eigenaardigheden van het individuele geval. Oog voor de verscheidenheid van gevallen mag echter niet ontaarden in ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Kortom, er is toezicht op de uitvoering nodig, omdat ook bij de uitvoering van beleid het gelijkheids*beginsel* richtinggevend behoort te zijn. Toezichthouders kunnen open normen invullen door uniformerende eisen te stellen aan de uitvoering van de bestuursbevoegdheid. Toezicht kan dus maatwerk en variatie in de weg staan. In dit verband moet gewezen worden op de negatieve kanten van output-meting en transparantie-eisen. De nadruk op meetbare en kwantificeerbare aspecten van prestaties kan ten koste gaan van de aandacht voor de meer 'zachte', unieke en individuele aspecten. Zo kan net als bij het rechterlijk toezicht langs andere weg toch een uniformerende invloed zich doen gelden. Uiteraard moet hierin een goede balans gevonden worden tussen noodzakelijk toezicht en ruimte voor het bestuur.

Decentralisatie leidt niet automatisch tot meer differentiatie

Bij 'normleemte' kunnen uniformerende krachten de kop opsteken. Het decentrale bestuur kan op zijn beurt gedetailleerde aanvullende regels ontwikkelen en daar star aan vasthouden. Of open normen en globale zorgplichten worden ingevuld met regels die buiten het bestuursorgaan zijn vastgesteld. Dit doet zich voor bij weinig krachtige decentrale overheden die zich beperken tot het overnemen van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Lokale autonomie en decentralisatie vergroten de kans op ongelijke behandeling van gelijke gevallen in verschillende gemeenten. Ondanks lippendienst aan 'ruimte voor uitvoering' bezwijkt de wetgever dan dikwijls voor maatschappelijke en politieke druk gericht op gelijke uitoefening van bestuursbevoegdheden. Ook

deze druk is dus een uniformerende kracht die haaks staat op ruimtegevende wetgeving. Een bekend voorbeeld is de Wet voorzieningen gehandicapten, waarbij de wetgever in eerste instantie aan gemeenten de vrijheid gaf om het lokale voorzieningenniveau vast te stellen, maar uiteindelijk niet bereid bleek de intergemeentelijke verschillen te accepteren. De geschiedenis zou zich kunnen herhalen met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Slot

Het openbaar bestuur moet vandaag de dag functioneren in een complexe context waarin de externe omstandigheden snel veranderen. Daarbij worden van het openbaar bestuur oplossingen voor grote maatschappelijke problemen verwacht. Het denken in klassieke termen van maakbaarheid van de samenleving is al lang verlaten. Het ter hand nemen van maatschappelijke vraagstukken lukt niet door eenvoudigweg enkele regels uit te vaardigen. Burgers verlangen op hun situatie toegespitste voorzieningen. In deze omstandigheden is een traditioneel gegroeid gelijkheids*denken* niet vruchtbaar.

Het gelijkheids*beginsel* en het discriminatieverbod blijven als fundamentele rechtsbeginselen onverkort van groot belang. Daar ligt geen probleem. Problematisch is wel een *bepaalde manier* waarop deze beginselen gaandeweg in percepties en praktijken van het openbaar bestuur zijn verankerd. Om dit te doorbreken zijn in deze bijdrage enkele suggesties gepresenteerd.

De belangrijkste suggestie is het opnieuw introduceren van een helder onderscheid tussen 'ongelijke behandeling' en 'discriminatie'. Discriminatie is een negatief begrip en duidt per definitie op niet te rechtvaardigen vernederend onderscheid tussen personen of groepen van personen op grond van persoonsgebonden en identiteitsbepalende kenmerken. Ongelijke behandeling heeft die lading niet; ongelijke behandeling kan gerechtvaardigd of ongerechtvaardigd zijn. Door dit onderscheid weer te hanteren, ontstaat er mentale ruimte om na te denken over gerechtvaardigde, zinvolle en geëigende vormen van onderscheid die een bijdrage kunnen leveren aan goed openbaar bestuur. In samenhang hiermee hebben wij nog enkele andere suggesties gedaan. Dif-

ferentiëren is geen discrimineren. Differentiëren vraagt wel om legitimeren. Verantwoording aan en goede communicatie met de burger is daarbij essentieel.

Literatuur

- Bijsterveld, S. van, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition*, Utrecht, 2002.
- Bovens, M. en M. Trappenburg, 'Segregatie door antidiscriminatie', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Clayton, M. & A. Williams (eds.), *The ideal of equality*, Houndmills, 2002
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag, 2006.
- Frissen, P., 'De waarde van verschil en ongelijkheid', in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 1.
- Gerards, J.H. & A.W. Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer, 2003.
- Gerards, J.H., 'Het gelijkheidsbeginsel in het bestuursrecht', in: R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, H.J.A.M. van Geest & S. Hillegers (red.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, 2004.
- Hertogh, Marc, *De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur*, Utrecht, 2002.
- Hirsch Ballin, E.M.H., 'Gelijk in waardigheid. Over de zin van artikel 1 van de Grondwet', in: *RM Themis*, nr. 1, februari 2003, pp. 196-206.
- Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.
- Holtmaat, R., 'Stop de inflatie van het discriminatiebegrip! Een pleidooi voor het maken van onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling', in: *NJB*, 2003, pp. 1266-1276.
- Holtmaat, R. (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004.
- Holtmaat, R., 'Gelijkheid en non-discriminatie als grondrecht. Een pleidooi voor het maken van onderscheid tussen discriminatie en ongelijke behandeling', in: Holtmaat, Rikki (red.), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer, 2004, pp. 67-97.
- Holtmaat, R., *Grenzen aan gelijkheid*, Den Haag, 2004.
- Hoogerwerf, A., *De onweerstaanbare gelijkheid. Een geschiedenis van het sociaalpolitieke denken*, Budel, 2001.

– Huls, N.J.H., 'Gelijkheid en postmodern individualisme', in: Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.
– Hurenkamp, M. en M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Amsterdam, 2005.
– Kalma, P., 'Over gelijkheid', in: *Socialisme & Democratie*, 2003, nr. 7/8
– Margalit, A., *De fatsoenlijke samenleving*, Amsterdam, 2001.
– Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag van het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken'*, Den Haag, 2004.
– Pessers, D., *Regels zijn regels*, Amsterdam, 2006.
– Plasterk, R., 'Onderscheid mag en moet soms', in: *de Volkskrant*, 27 februari 2004.
– Pojman, L.P. en Robert Westmoreland (eds.), *Equality. Selected readings*, New York/Oxford, 1997.
– Raad voor het openbaar bestuur (Rob) & Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.
– Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.
– Raad voor het openbaar bestuur, *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, april 2006.
– Scheltema, M., 'Het starre gelijkheidsbeginsel', in: *Staatscourant*, 26 februari 2004.
– Schnabel, Paul, *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal*, Den Haag, 2004.
– Veld, R. in 't, 'Naar een ander soort gelijkheid', in: *NRC Handelsblad*, 6/7 december 2003.
– Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging voor Bestuurskunde, *Sterke gemeenten binden*, Den Haag, mei 2006.
– Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van oude en nieuwe kennis*, Den Haag, 2002.
– Witteveen, W., 'Over de vermeende olievlekwerking van het gelijkheidsbeginsel; een hink-stapsprongessay', in: Holtmaat, R. (red.), *De toekomst van gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijkebehandelingsnorm*, Deventer, 2000.

7. De internationale arena

Soevereiniteit staat armoedebestrijding in de weg

Robert van der Veen

1 Staten en individuen

In het eerste hoofdstuk van deze bundel zijn verschillende vormen van gelijkheid besproken, waaronder gelijke burgerrechten, gelijkheid in kansen of uitkomsten en gelijk meedelen in de publieke sector. Om duidelijk te maken welke rol deze spelen in dit hoofdstuk over gelijkheid in de internationale arena begin ik met drie constateringen. Eén: alle varianten van gelijkheid uit het eerste hoofdstuk richten zich op de burgers van een welvarende en democratische nationale staat. Wat er komt kijken bij een beoordeling van (on)gelijkheid in al zijn facetten wordt – dat is de tweede constatering – als vanzelfsprekend besproken uit het gezichtspunt van wat de staat z'n burgers is verschuldigd, en hoe dat via wetgeving en beleid kan worden bereikt. En drie: over de legitimiteit van het bestuur en de capaciteiten van de staat om verschillende eisen van gelijkheid op elkaar af te stemmen bestaat geen twijfel.

Onder die drie omstandigheden zijn aanspraken van burgers op gelijke behandeling in rechten, kansen en uitkomsten – en overigens ook discussies over de actualisering van die aanspraken wanneer de tijdgeest daarom vraagt – geworteld in een gedeeld idee over sociale rechtvaardigheid. Natuurlijk is er over de inhoud van dit idee nooit volledige overeenstemming. Maar wel wordt algemeen verwacht dat diverse eisen van 'gelijkheid' uiteindelijk met elkaar zullen worden verzoend door het democratische proces, mochten ze met elkaar in strijd zijn. In de Nederlandse context van deze bundel gaat het dus niet zomaar om gelijkheid als een vage ethische wenselijkheid waar we min

of meer vrijblijvend naar kunnen streven. Het gaat om gelijkheid als een overkoepelende morele waarde die met behulp van specifieke principes, bijvoorbeeld toedeling naar behoefte in de gezondheidszorg, of gelijke kansen op succes in het onderwijs, uitspraken doet over rechtvaardige aanspraken en bijbehorende verplichtingen in de samenleving. De verschillende opvattingen over de gelijkheid onder politieke filosofen die in hoofdstuk 1 zijn behandeld illustreren dit algemene kader van discussie.

Maar zodra we ons afvragen hoe eisen van gelijkheid zich voordoen in de internationale arena wordt het beeld minder ordelijk. Gelijkheid is daar allereerst een kwestie van de onderlinge relaties tussen natiestaten. Niet van individuele wereldburgers, want die bestaan alleen in een kosmopolitische metafoor. Laten we nog even bij hoofdstuk 1 aansluiten om dit te verduidelijken. Op bladzijde 30 wordt onder het kopje 'Gelijkheid tussen wie?' de vraag gesteld of aanspraken van individuen op een (aanvaardbare mate) van gelijkheid voor de gehele wereldgemeenschap zouden moeten gelden. De schrijnendste ongelijkheden in macht, status, kansen, en materiële uitkomsten tussen mensen doen zich immers niet op nationaal maar vooral op mondiaal niveau voor.

Dit is ongetwijfeld waar. In het Human Development Report van 2005 wordt de volgende vergelijking gemaakt: 'De mondiale inkomensverdeling lijkt op een champagneglas. Bovenaan, waar het glas het wijdst is, bezit de rijkste 20 procent driekwart van het wereldinkomen. Op de bodem, waar het glas op z'n smalst is, heeft de armste 40 procent 5 procent van het inkomen en de armste 20 procent slechts 1,5 procent. De armste 40 procent wordt gevormd door de ruwweg twee miljard mensen die leven van minder dan twee dollar per dag.' Gegeven deze extreme ongelijkheden ligt het voor de hand om te denken dat wat we rechtvaardig vinden in onze Nederlandse samenleving ook in de wereld als geheel rechtvaardig zou moeten zijn, eventueel met enkele aanpassingen naar omstandigheden en gewoonten. Als dat zo is, dan dienen zich verdergaande vragen aan: wat voor grensoverschrijdende plichten en verantwoordelijkheden kunnen we hieruit afleiden? Zorgplichten, inspanningsverplichtin-

gen, positieve plichten van hulpverlening, of negatieve plichten om anderen buiten de grenzen geen schade te berokkenen? Hoe moeten die plichten en verantwoordelijkheden over de rijke en de arme landen worden verdeeld, en in wat voor institutioneel kader zijn we daar dan aan gebonden?

Dit zijn allemaal bekende en goede vragen. Maar ze komen rechtstreeks voort uit een *kosmopolitisch* perspectief waarin aan het individu, waar ook ter wereld, een gelijkwaardige status wordt toegekend. Vanuit dit perspectief is het begrijpelijk om principes over gelijkheid in een nationale samenleving als de onze door te trekken naar de internationale gemeenschap. Het kosmopolitische perspectief op mondiale gelijkheid is zeker verdedigbaar. Maar het zou misleidend zijn om te denken dat het maatgevend is in de internationale praktijk.

In mijn poging om een aantal van de vragen uit de vorige alinea te bespreken wil ik daarom eerst een ander perspectief schetsen op het gelijkheidsprobleem in de internationale context. Dit *internationalistische* perspectief houdt in dat: (1) de egalitaire wenselijkheden die in hoofdstuk 1 werden geschetst, in de internationale arena vooral op staten betrekking hebben en pas daarna op individuen en (2) er bestaat geen wereldomspannend politiek gezagscentrum dat aanspreekbaar is als de instantie die deze wenselijkheden praktisch zou moeten verwezenlijken, of ze nu op staten dan wel op individuen betrekking hebben. Het is aan de staten zelf voorbehouden hun eigen omgangsvormen te bepalen in tijden van oorlog en vrede, en het is aan de staten zelf om naar vermogen recht te doen aan de waarde van gelijkheid in wederzijdse erkenning, gewoonterecht, commerciële betrekkingen en naleving van mensenrechten.

De 'wereldgemeenschap' is dus in eerste instantie een morele gemeenschap van staten zonder overkoepelende autoriteit. Het internationalisme is ontstaan in de zeventiende eeuw en is nu de toonaangevende stroming in de internationale politiek. Het internationalisme zet zich af tegen de 'realistische' visie die stelt dat de internationale wereld een loutere 'anarchie van staten' is, waarin machtsverhoudingen de doorslag geven en het recht van de sterkste uiteindelijk bepalend is (Donnelly, 1996).

Men kan hier tegenin brengen dat er inmiddels verdergaande vormen van wereldgemeenschap bestaan, van bindend volkenrecht, multilaterale afspraken over liberalisering van de handel en financiële stromen, overeenkomsten over de ontginning van de zeebodem en bescherming van het milieu, verklaringen en verdragen over de rechten van de mens – dit alles gedragen door machtige en semi-autonome internationale organisaties die op tal van terreinen werkzaam zijn (en helaas ook vaak langs elkaar heen werken). En zeker, er is ook een grensoverstijgende publieke opinie of een mondiaal moreel forum aan het ontstaan onder invloed van actiegroepen en ngo's. Maar al deze vormen van 'de wereldgemeenschap' zijn onvergelijkbaar met de autoriteit van de natiestaat die in deze bundel de stilzwijgende bron is van politieke en beleidsmatige discussies over gelijkheid. Het is dus ook niet verwonderlijk dat we het probleem van gelijkheid anders moeten bekijken op het mondiale niveau.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Nadat in de volgende paragraaf wordt ingegaan op verschillende dimensies van gelijkheid en van de redenen om ongelijkheden te beperken, volgt in paragrafen 3 en 4 een bespreking van internationalistische en kosmopolitische opvattingen over gelijkheid. Paragrafen 5 en 6 illustreren hoe die opvattingen in de praktijk functioneren bij het uitwerken van een bestuursconcept – een model van *governance* – voor de aanpak van de armoedebestrijding, in het kader van de Millennium Doelstellingen van de Verenigde Naties. In deze casus zal ook naar voren komen hoe de verschillende dimensies van gelijkheid uit dit boek zich tot elkaar verhouden in de internationale arena. Mijn indruk is dat de nadruk op gelijkheid tussen onafhankelijke staten de verwezenlijking van minimale gelijkheidseisen tussen mensen in de wereld vooralsnog in de weg staat.

2 Egalitaire wenselijkheden

Hoofdstuk 1 kwam tot de volgende lijst van egalitaire wenselijkheden: (1) gelijkheid voor de wet en (2) politieke gelijkheid. Daarnaast, reductie van materiële ongelijkheden in 'uitkomsten'

– dus bijvoorbeeld terugdringing van inkomens- en vermogensongelijkheid – om drie redenen, te weten: het tegengaan van (3) onaanvaardbare 'achterstanden' (armoede en gebrek), (4) maatschappelijke stigma's die het zelfrespect van mensen aantasten en, als derde punt van zorg, het tegengaan van (5) onaanvaardbare machtsverschillen. Ik meen dat deze laatste reden niet zozeer is gelegen in het tegengaan van machtsverschillen op zichzelf, maar op indamming van machtsuitoefening door rijken en vermogenden die de gelijkheid voor de wet en de politieke gelijkheid dreigen te ondermijnen (zie ook Rawls, 1999a en Scanlon, 1996). Tot slot staat op de lijst (6) het scheppen van gelijke startkansen en (7) het gelijk laten meedelen in essentiële publieke voorzieningen, zonder te kijken naar verdienste of prestatie.

Voor een goed begrip van de betekenis van deze wenselijkheden in de internationale context moeten sommige thema's uit hoofdstuk 1 iets nader toegelicht worden. Om te beginnen het punt dat een gelijke positie – 'niet meer en ook niet minder dan anderen' – niet op alle 7 dimensies wordt nagestreefd. Voor dimensies (1) en (2) geldt dit echter wel. Deze betreffen de intrinsieke waarde van gelijk burgerschap. Ieders belang telt even zwaar als het gaat om een consequente behandeling door het bestaande recht of om deelname aan bindende collectieve besluitvorming. Een gelijke positie ten aanzien van de rechtstatelijke en politieke kanten van het burgerschap is inherent aan een modern democratisch bestel (Dahl, 1994). Het toestaan van ongelijkheid in deze dimensies is daarom op zichzelf onwenselijk. De gelijkheid is hier dus intrinsiek waardevol, gezien het goed – het burgerschap – waarvan de verdeling in het geding is. In de internationale arena geldt iets dergelijks op het niveau van staten. De gelijke status van staatssoevereiniteit is volgens het internationalisme een intrinsiek waardevol element van de internationale orde.

Dit alles staat in contrast met dimensies (3) t/m (5) van onze lijst. Daar gaat het vooral om vermindering van ongelijkheden in materiële uitkomsten. Maar zoals in hoofdstuk 1 naar voren komt, wordt geen intrinsieke waarde toegekend aan gelijkheid van inkomens, vermogens en machtsbronnen tussen de mensen in een nationale gemeenschap. In deze dimensies zijn ongelijkheden

moreel toegestaan zolang die ongelijkheden verenigbaar zijn met het uitbannen van armoede en stigmatisering, en zolang ze niet leiden tot machtsverschillen die de democratische en rechtsstatelijke gelijkheid bedreigen. Hetzelfde geldt voor verschillen in inkomens en vermogens in de wereld als geheel (zowel voor gemiddelden van landen als voor individuele verschillen). Maar zoals we later zullen zien zijn deze ongelijkheden meestal veel te groot om nog verenigbaar te zijn met het uitbannen van armoede.

Binnen liberaal-democratische landen komt er nog een gelijkheidseis bij. Er kan namelijk een reden zijn om 'verenigbare ongelijkheden' toch nog verder te willen verkleinen, namelijk voorzover inkomens- en vermogensverschillen aanwijsbaar het gevolg zijn van ongelijkheid in dimensie (6), de zogeheten startkansen. Met andere woorden: ongelijke uitkomsten waarvan niemand arm wordt kunnen toch onwenselijk zijn omdat ze ontstaan op een ongelijk speelveld. Hoe ver men moet gaan in de vermindering van deze onbillijke ongelijkheid van uitkomsten is een lastig probleem. Het antwoord hangt zowel af van wat men onder 'gelijke startkansen' verstaat als van de mate waarin die startkansen in feite ongelijk verdeeld zijn in de samenleving. Denk hierbij aan het onderscheid tussen gelijkheid van formele en materiële kansen uit hoofdstuk 1. In elk geval geldt voor de startkansen ook dat gelijkheid vaak als intrinsieke waarde wordt gezien, vooral als het gaat om kansen om aan het economisch verkeer deel te nemen. Tussen staten in de internationale handel geldt dit tot op zekere hoogte ook, maar dan gaat het meestal alleen om formele kansen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de discussie over de ongelijke toegang van arme landen tot de voordelen van een geliberaliseerde wereldmarkt.

Daarnaast moeten we ons ook afvragen hoe het is gesteld met de wenselijkheden onder (3) t/m (5) die aanleiding geven tot het beperken van ongelijkheid in materiële uitkomsten. Neem de armoedebestrijding. Deze richt zich op het verzekeren van een bepaalde levensstandaard, een sociaal minimum dat de drempelwaarde bepaalt waaronder een goed leven op de langere duur niet mogelijk is. In verreweg de meeste theorieën van sociale rechtvaardigheid (uitgezonderd Nozick, 1974) wordt vrijwaring

van armoede als een intrinsieke waarde beschouwd. Maar hoewel het doel is om die waarde gelijkelijk te verwezenlijken, dat wil zeggen niemand uitgezonderd, is het principe op zichzelf niet echt egalitair te noemen. Net als het geval is bij de (meestal nogal vage) notie dat de inrichting van een rechtvaardige samenleving mensen een basis voor het individuele zelfrespect moet bieden, is armoedebestrijding een 'verzadigbaar' principe, zoals Joseph Raz het noemt (Raz, 1988). Zolang er nog mensen onder de drempelwaarde van armoede verkeren, wordt prioriteit gegeven aan herverdeling, het meest ten gunste van de allerarmsten. Maar zodra niemand meer arm is, is er als het ware een morele verzadigingstoestand bereikt. Dan zijn alle mogelijke verschillen in levensstandaard evenzeer acceptabel.

Het is belangrijk om het beginsel van armoedebestrijding te onderscheiden van het principe dat de levensstandaard van de minst bevoorrechte leden van de samenleving moet worden verhoogd tot aan het punt dat verdere maatregelen van steun en herverdeling contraproductief worden. Dit zeer egalitaire principe, dat door Rawls het *difference principle* is genoemd, vereist dat een beleid van herverdeling wordt gevoerd om de positie van de minst bevoorrechten te maximaliseren (Rawls, 1999a). Dit legt de verdeling bij voorbaat vast, want nu zijn ongelijkheden in inkomen en vermogen slechts toegestaan voorzover deze aantoonbaar bijdragen aan de verbetering van die positie. Het veel bescheidener beginsel van armoedebestrijding daarentegen legt beperkingen op die de verdeling van inkomens en vermogens niet determineert. Juist bij de extreme ongelijkheid op wereldschaal – denk aan het champagneglas – is een kleine vermindering in het inkomen van de relatief kleine groep rijke mensen voldoende om de armoede van zeer velen sterk terug te dringen. Het bereiken van deze doelstelling zegt verder niets meer over de wenselijkheid de dan nog steeds zeer ongelijke inkomensverdeling in de wereld verder te verkleinen.

Net als in de nationale context wordt aan materiële gelijkheid tussen individuen in de wereld meestal geen intrinsieke waarde toegekend, de egalitaire politieke filosofie ten spijt. Wel neemt de bestrijding van armoede in de internationale moraal een zeer

prominente plaats in. Maar dan gaat het vrijwel altijd om het verwezenlijken van zeer bescheiden doelstellingen – ten hoogste het verminderen van het aantal mensen (nu ongeveer twee miljard) dat onder de twee dollar koopkrachtequivalent per dag leeft. Dergelijke doelstellingen staan heel ver af van het egalitaire *difference principle*.

Hoe staat het nu met de laatste dimensie van gelijkheid (7), de eis dat alle burgers van een nationale staat op essentiële punten meedelen in de gezamenlijke welvaart, ongeacht prestatie of verdienste? In hoofdstuk 1 werd dit vooral toegelicht met verwijzingen naar de welvaart die door de publieke sector toegankelijk gemaakt wordt. Die publieke welvaart is verdeeld over burgers in de vorm van veiligheid, onderwijs, zorg, milieubeheer en cultuurspreiding. In een rijke natie als Nederland is dit een veelbesproken aspect van gelijkheid, waaraan in het algemeen een intrinsieke waarde wordt toegekend. Gelijk meedelen in de publieke sector is een eis van 'sociaal burgerschap'. Meedelen in de publieke welvaart speelt op het internationale vlak echter alleen een rol in de context van armoedebestrijding. Zoals straks in paragraaf 6 zal blijken vereist een duurzame vermindering van levensbedreigende armoede vooral infrastructuur – van watervoorziening en openbare hygiëne tot gezondheidszorg en onderwijs. En daarnaast natuurlijk ook een meer gelijke spreiding van 'startkansen' op werk en onderwijs, vooral van vrouwen. We zien hier dat een aantal dimensies van gelijkheid, in het bijzonder (6) en (7), ondergeschikt wordt gemaakt aan de morele urgentie van de minst egalitaire dimensie op onze lijst, die van de opheffing van honger, ziekte en uitputting door ondervervulling van het recht op toegang tot bestaansmiddelen. Als het om vermindering van ongelijkheid tussen mensen gaat staat in de internationale arena vrijwel alles in het teken van de leniging van armoede.

In de volgende twee paragrafen wil ik ingaan op opvattingen over de gelijkheid tussen staten. De bedoeling hiervan is duidelijk te maken waarom een eendrachtig programma van armoedebestrijding minder makkelijk van de grond komt dan men wellicht zou denken, gegeven de bijna wereldwijde overeenstemming over de morele wenselijkheid ervan.

3 Het internationalisme: de gelijke status van soevereine staten

Het Handvest van de Verenigde Naties is gebaseerd op de gelijke soevereiniteit van staten. Een van de normatieve uitgangspunten van het traditionele internationalisme is de analogie tussen de gelijkheid van autonome staatsburgers en die van soevereine natiestaten (Beitz, 1979, Deel II). Met behulp van deze analogie wordt de rechtsbescherming en politieke gelijkheid waarop individuele burgers aanspraak maken, 'vertaald' naar het internationale niveau als de eis van gelijke behandeling van onafhankelijke staten onder het volkenrecht. Dit recht is gebaseerd op de wederzijdse erkenning van territoriaal gezag onder het soevereiniteitsbeginsel. Daarbij betekent soevereiniteit de bevoegdheid van het nationale gezag om naar goeddunken te handelen op het eigen grondgebied. De erkenning van deze *interne autonomie* van staten komt tot uiting in de verlening van nationale zelfbeschikking en in het gebod van non-interventie. Soevereiniteit houdt ook *externe autonomie* in, de bevoegdheid van staten om vrij te handelen met inachtneming van regels die dit voor andere staten ook mogelijk maken: de erkenning van gelijke status als verdragspartij, het non-agressiebeginsel, het recht van zelfverdediging en de regels van oorlogvoering. In de literatuur worden deze volkenrechtelijke principes vaak aangeduid als het *Westfaalse model* van internationale ordening (zie Sørensen, 1999).

In het traditionele internationalisme speelt gelijke erkenning van soevereiniteit anders dan in formele zin geen rol. Ongelijkheden in militaire macht of economische welstand van staten worden geaccepteerd als een *fact of life*. Ook het idee dat naties elkaars soevereine status onderling zouden moeten waarborgen door positieve steunverlening buiten de sfeer van verdragsverplichtingen is vreemd aan deze moraal van staten. Er bestaat dus ook geen aandacht voor verdelende gelijkheid in kansen, deelname in de vruchten van samenwerking of toegang tot internationale collectieve goederen (Nardin, 1998). Zoals Beitz opmerkt is de internationalistische moraal van staten '…de internationale parallel van het 19de eeuwse liberalisme. Het verenigt een geloof in de vrijheid van individuen met onverschilligheid over de verdelende uitkomsten van hun economisch handelen' (Beitz,

1999). Dit betekent dat men in deze moraal weinig aanknopingspunten vindt voor het vertoog over de gelijkheid tussen burgers dat in hoofdstuk 1 zo'n prominente plaats inneemt.

Hoewel het Westfaalse model onder spanning is komen te staan door de dekolonisatiegolf na de Tweede Wereldoorlog is het ook versterkt door de machtsbalans van de Koude Oorlog (Philpott, 1999). Ondanks de grote uitbreiding van internationale samenwerkingsverbanden die door staten in gang is gezet in de tweede helft van de twintigste eeuw, en ondanks de gedeeltelijke overdracht van soevereiniteit door lidstaten van de Europese Unie aan supranationale organen, is volgens Philpott het traditionele internationalisme nog steeds de dominante opvatting over de 'internationale constitutie'. Ik denk dat hij daarin gelijk heeft. Toch is die opvatting geleidelijk aan het veranderen. Er is een *moderne variant van het internationalisme* zichtbaar waarin zowel de externe als de interne autonomie van staten wordt gerelativeerd onder invloed van brede samenwerkingsovereenkomsten en de mensenrechten. De gelijkheid van de soevereine status blijft nog steeds het uitgangspunt. Maar ook ontstaat het inzicht dat als staten op voet van formele gelijkheid deelnemen aan multilaterale verbanden, de autonomie van de minder machtigen onevenredig wordt beperkt en de voordelen van samenwerking ongelijk worden verdeeld. Dit inzicht groeit bijvoorbeeld door de moeizame onderhandelingen over liberalisering in achtereenvolgende handelsrondes van de WTO. Het is echter nog steeds heel moeilijk om spelregels te bedenken die de deelnemers op voet van gelijke zeggenschap plaatsen (Dahl, 1994).

Wat betreft de interne autonomie is er meer aandacht gekomen voor de belangen van het individu, ten koste van de onbeperkte vrijheid van staten om hun politieke regime naar eigen inzicht in te richten. In de moderne variant van het internationalisme wordt een nationaal regime in beginsel onderworpen aan de naleving van mensenrechten. Historisch gezien is de ontwikkeling naar meer aandacht voor de belangen van het individu in het volkenrecht al vooraf gegaan aan de oprichting van de VN en aan de UVRM van 1948 (zie Nickel, 1987). Dit is goed te verklaren uit de logica die Nardin (1998) heeft geschetst: de moraal

van de internationale orde wordt niet bedacht door filosofen, maar volgt het positieve recht. Tot het positieve internationale recht behoren onder meer de statuten van het VN Handvest en de uitleg die daaraan wordt gegeven in internationale crises. Deze rechtsregels volgen overwegend de traditionele opvatting, waarin het non-interventiebeginsel centraal staat. Maar sinds de mensenrechtenverdragen die in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw tot stand kwamen, zijn sommige rechten van de mens onder het dwingend recht (*ius cogens*) komen te vallen. Hierdoor is een ontwikkeling naar mondiale besluitvorming op gang gekomen over de vraag of 'falende staten', die de mensenrechten op grote schaal schenden, terecht aanspraak kunnen maken op hun soevereiniteit (Taylor, 1999). De rechtsvorming over geautoriseerde humanitaire interventie volgt deze ontwikkeling. (Zie voor een overzicht Holzgrefe and Keohane, 2005).

In de normatieve theorie van de internationale betrekkingen zijn pogingen gedaan om het moderne internationalisme filosofisch uit te werken. Zo heeft Beitz al in 1979 een fundamentele kritiek geformuleerd op de analogie tussen het autonome individu en de soevereine staat. Beitz beredeneert dat de interne autonomie van de staat onmogelijk valt af te leiden uit een analogie die een beroep doet op het respect voor de autonomie van het individu, zonder deze staat tevens te binden aan voorwaarden voor een rechtvaardige inrichting van het politieke systeem (Beitz, 1999). Deze kritiek is vrijwel algemeen geaccepteerd. Een positieve uitwerking ervan vindt men in John Rawls' *The Law of Peoples*, waarin een internationale orde van 'welgeordende volkeren' wordt ontworpen (Rawls, 1999b). Volgens Rawls zijn de bevoegdheden van de interne staatssoevereiniteit in ieder land gebonden aan minimale eisen van rechtvaardigheid, waaronder de *basic human rights* en beginselen van responsief bestuur vallen. Staten die niet voldoen aan deze minimumeisen verspelen daarmee op den duur hun rechten op zelfbeschikking en non-interventie. Rawls geeft daarnaast twee belangrijke spelregels die de externe soevereiniteit van staten beperken. De 'welgeordende volkeren' zijn verplicht tot – uiteindelijk militaire – interventie in zogeheten schurkenstaten *(outlaw states)* die de mensenrech-

ten van hun inwoners bij voortduring schenden. En daarnaast bestaat een plicht tot bijstand aan staten die in zodanig bezwarende omstandigheden verkeren (*burdened societies*) dat zij de mensenrechten van hun burgers niet op eigen kracht kunnen garanderen. In deze moderne versie van het internationalisme zijn humanitaire interventie en beperkte herverdeling dus ingebouwd in de omgangsregels van het bestaande Westfaalse model. Daardoor wordt dit model in een kosmopolitische richting gewijzigd, want de nieuwe spelregels waaraan staten zich moeten houden zijn gemotiveerd door individualistische criteria van rechtvaardigheid die alle mensen ter wereld gelijke aanspraken op een minimaal rechtvaardige behandeling toekennen. Rawls loopt hier vooruit op aanpassingen in het volkenrecht die naar zijn mening tot stand zouden kunnen komen in een 'realistische utopie'.

Die laatste inschatting van het moderne internationalisme lijkt terecht. Want vooralsnog blijft de observatie van Philpott over de 'internationale constitutie' van onbelemmerde soevereiniteit nog recht overeind. Staten zullen zich, als het er op aan komt, voor alles op hun soevereine status beroepen om een nationaal eigenbelang te behartigen zolang mensenrechten en beginselen van herverdeling niet als dwingend recht worden aanvaard en door inzet van internationale machtsmiddelen worden ondersteund. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de nieuwe moraal van staten geen enkele weerklank vindt, zoals machtsrealisten uit de internationale politieke theorie menen, en ook niet dat humanitaire interventie en internationale herverdeling slechts een 'politiek van de goede bedoelingen' zijn. Wel zal het voorlopig zo blijven dat de kosmopolitische beloften ter behartiging van essentiële belangen van individuen in de wereld heel kwetsbaar zijn voor collectieve actieproblemen. Zoals in paragrafen 5 en 6 zal blijken ligt hier een groot verschil met het model van de gelijkheid in een welvarende democratische natiestaat.

4 Het kosmopolitisme: prioriteit van het individu en de instrumentele betekenis van de staat

Het kosmopolitisme is een theoretische stroming die egalitair-liberale inzichten en verworvenheden in rijke westerse naties door-

trekt naar de hele wereld, zoals in paragraaf 1 al werd gezegd. De stellingen van het kosmopolitisme – grof samengevat: we moeten streven naar wereldwijde democratische en welvaartstatelijke arrangementen – zijn voor de meeste inwoners van rijke landen moeilijk te weerleggen op basis van de universalistische argumenten die de politieke orde van hun eigen naties ondersteunen. Maar het kosmopolitisme is ook moeilijk in praktijk te brengen. De reden is niet alleen dat democratie en welvaartstaat op wereldschaal lastig voorstelbaar zijn, maar ook dat deze instituties zijn ontstaan in een proces van nationale staatsvorming waarin het idee van 'voorrang voor landgenoten' steeds prominenter werd. Het kosmopolitisme voert een voordurende strijd met dit historische primaat van de natiestaat (zie vooral Singer, 2003).

Het kosmopolitisme verschilt nogal sterk van de internationalistische moraal van staten. Het is niet geworteld in het internationale recht, maar tracht dit juist te overstijgen. Het heeft daardoor moeite om een internationale orde te concretiseren die uitsluitend uit het gezichtspunt van de belangen van individuen wordt beoordeeld. In zo'n orde hebben staten slechts een instrumentele betekenis. De nationale staten staan als het ware in dienst van de wereldbevolking, met een speciaal mandaat om te zorgen voor de mensen op hun eigen grondgebied, in een soort van internationale taakverdeling (Goodin, 1988). Maar hoe staten hun mandaten op rechtvaardige wijze op elkaar afstemmen in een wereld van extreme materiële ongelijkheid is onduidelijk. Hoe ze zich van hun verplichtingen kwijten in afwezigheid van een overkoepelend supranationaal gezagscentrum, is eveneens onduidelijk. Het kosmopolitisme wil geen 'wereldregering', maar wat dan wel?

Keren we nog even terug naar de naïef klinkende vraag uit paragraaf 1: Zou dat wat we rechtvaardig vinden in Nederland, niet ook in de wereld als geheel rechtvaardig moeten zijn? Kosmopolitische theorieën kennen twee varianten voor een bevestigend antwoord op deze vraag. Nemen we eerst de *radicale* variant. Deze zegt: alles wat we rechtvaardig vinden voor Nederland moet elders ook gelden, tenzij het tegendeel kan worden aangetoond. En, zo vervolgt de radicale variant, het zal moeilijk zijn om het tegendeel aan te tonen. Waarom? Omdat de beginselen

van gelijkheid die we in Nederland (na een indringend debat) voor rechtvaardig houden beredeneerd zijn met argumenten waarvoor het geen verschil maakt of het nu om Nederlanders gaat, dan wel om andere bewoners van deze planeet (zie Caney, 2005). Een vroeg voorbeeld van deze radicale argumentatie werd geformuleerd in Beitz' *Political Theory and International Relations*. Hij stelde voor om het egalitaire *difference principle* (zie paragraaf 2), door John Rawls geformuleerd voor een welvarende natiestaat, van toepassing te verklaren op de gehele wereld. Dit zou inhouden dat rijke landen niet alleen een plicht hebben om arme landen waar nodig te hulp te komen, zoals Rawls zelf meent in de *Law of Peoples*. Rijke landen zouden ook het inkomen en vermogen van hun inwoners moeten herverdelen tot aan het punt waar inwoners van de arme landen onmogelijk nog van verdergaande herverdeling zouden kunnen profiteren. Dit radicale kosmopolitische voorstel heeft de charme van de eenvoud. Maar het zal duidelijk zijn dat zo'n voorstel slechts kan worden verwezenlijkt onder mondiale arrangementen die niet ver zijn verwijderd van een wereldstaat.

De tweede variant van het kosmopolitisme houdt in dat we zoeken naar de principes die we in Nederland voor *minimaal* rechtvaardig houden – en die we daarom als 'morele vanzelfsprekendheden' opvatten voor de verhoudingen binnen onze eigen samenleving. Het voordeel van de tweede variant is dat dergelijke principes makkelijker 'exporteerbaar' zijn en daardoor op een breed draagvlak kunnen rekenen in landen die niet bereid zijn om 'Westerse' instellingen over te nemen. Thomas Pogge (2002) heeft langs deze weg beredeneerd dat een principe van minimale toegang tot bestaansmiddelen en een beginsel van minimale responsiviteit van het bestuur tegenover de wensen van een meerderheid tot dit soort van morele vanzelfsprekendheden behoort. Deze minder stringente kosmopolitische principes sluiten bovendien heel goed aan bij de mensenrechtenverdragen. Pogge stelt dan ook voor om de mensenrechten als het uitgangspunt te nemen voor een mondiale theorie van rechtvaardigheid. Dit staat niet ver af van het betoog van Rawls in *The Law of Peoples*. Inderdaad blijkt dat er in de recente literatuur over internationale

rechtvaardigheid convergentie is op het vlak van de principes: het moderne internationalisme en het minimale kosmopolitisme hebben elkaar gevonden in een opvatting die vermindering van ongelijkheid bepleit ter verwezenlijking van de mensenrechten, met name daaronder begrepen de sociaal-economische rechten die betrekking hebben op toegang tot de elementaire middelen van bestaan (zie ook Shue, 1996).

Wat is dan eigenlijk nog het verschil tussen deze visies? Naar mijn mening is het verschil nog heel groot als het gaat om de weg die moet worden gevolgd. Kort gezegd concentreert het internationalistische perspectief zich vooral op de naleving van klassieke mensenrechten, zoals het verbod op marteling en elementaire vrijheden van religie, politieke participatie en meningsvrijheid. Het is terughoudender ten aanzien van economische en sociale rechten, draagt minimale verplichtingen op aan bonafide staten, en probeert schurkenstaten langs de weg van de diplomatie tot inkeer te brengen, met harde sancties als ultieme remedie. Het voorziet in geclausuleerde hulp aan staten die het niet voor elkaar krijgen om de elementaire noden van hun inwoners op een behoorlijke manier te bevorderen. Rawls noemt dit de *duty of assistance* (1999b, p. 37). Het moderne internationalisme legt de nadruk op de verantwoordelijkheid van de arme landen om alles te doen wat ze kunnen voordat de *duty of assistance* in werking treedt. Maar het is ook sceptisch over de mogelijkheden om door hulp of interventie de toestand in arme landen blijvend te verbeteren. Daarentegen is het kosmopolitische perspectief juist op militante wijze optimistisch over al deze mogelijkheden. Het verzekeren van welvaart en een effectief regime van mensenrechten wordt vooral gezocht in de overdracht van soevereiniteit aan internationale organen. Die organen moeten de bevoegdheid krijgen om armoede en wanbestuur aan te pakken met behulp van mondiale belastingheffing en waar nodig de inzet van militaire macht.

Voor beide perspectieven valt iets te zeggen uit een moreel gezichtspunt dat zich laat informeren door overwegingen van zowel urgentie als haalbaarheid. In de praktijk is het internationalistische perspectief zeker het meest haalbare. Maar het levert niet het meest bemoedigende vooruitzicht op de oplossing van

het armoedeprobleem. Juist in de laatste tien jaar kan men zien dat het kosmopolitische perspectief daardoor aan invloed wint in de publieke opinie, zonder dat dit overigens heeft geleid tot verwezenlijking van de ambitieuze hervormingsvoorstellen op de kosmopolitische agenda.

In de volgende twee paragrafen zal ik illustreren hoe de beide perspectieven zich tot elkaar verhouden in de internationale praktijk. De *case* die ik zal bespreken is de bestuurlijke vormgeving van armoedebestrijding onder de *Millennium Doelstellingen* van de Verenigde Naties.

5 De millenniumdoelen: interactie van gelijkheidsdimensies

In september 2000 werden door de Verenigde Naties de zogenaamde Millennium Doelstellingen aanvaard. Het overkoepelende doel, tevens het eerste van de in totaal acht doelen, is de halvering van honger en extreme inkomens-armoede in de wereld, uiterlijk in het jaar 2015. Het overkoepelende doel is verbijzonderd in zes ondersteunende doelstellingen, elk voorzien van streefcijfers (*targets*). Deze doelstellingen (2 t/m 7) hebben betrekking op elementaire scholing, gelijkheid tussen de seksen en de verruiming van handelingsmogelijkheden van vrouwen, terugdringing van kindersterfte en verbetering van de gezondheid van moeders, bestrijding van ziekten, met name HIV en malaria, en tot slot het bevorderen van een duurzame leefomgeving, waaronder begrepen toegang tot schoon drinkwater.

In 2003 werd het *Millennium Development Compact* (MDC) vastgesteld, een (niet officieel bindend) bestuursconcept voor de realisering van de millenniumdoelen (UNDP, 2003). Uitgangspunt is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de realisering van de eerste zeven doelstellingen berust bij de arme landen waar de allergrootste armoede is geconcentreerd. Armoede is gedefinieerd als leven van minder dan een dollar koopkrachtequivalent per dag; ruim een miljard mensen leven thans onder deze grens. Het MDC onderscheidt twee groepen arme landen, *top priority* en *high priority* landen. In beide gevallen gaat het om landen die zich geheel of ten dele onder drempelwaarden voor ontwik-

keling bevinden op vijf cruciale terreinen: intern bestuur (*good governance*), gezondheid, onderwijs, materiële infrastructuur en toegang tot markten. Het niet halen van deze drempels betekent dat dergelijke landen in een armoedeval zitten waardoor ze vrijwel zeker niet in staat zijn om de eerste zeven doelstellingen op eigen kracht te verwezenlijken.

Het achtste millenniumdoel sluit op dit gegeven aan. Het doel heet *Develop a global partnership for development*, en specificeert dat de ontwikkelde landen (de rijkste OECD-lidstaten, de zogeheten *donor aid countries*) het voortouw moeten nemen op de volgende terreinen: verhoogde en beter gecoördineerde ontwikkelingshulp, schuldsanering, non-discriminatoire handelsvoorwaarden, en het bevorderen van een snellere verspreiding van geneesmiddelen en technologische kennis, dit laatste in samenwerking met de private sector. Het MDC rekent deze taken tot de verantwoordelijkheden van de rijke landen, dit op basis van een brede consensus tijdens de VN-conferentie *Financing for Development* in Monterrey, in maart 2002.

In de lijst van de eerste zeven doelstellingen neemt zoals gezegd de eerste, over armoedebestrijding, een centrale plaats in. Dit betekent niet dat de daarop volgende zes doelstellingen in moreel opzicht onbelangrijk worden gevonden. Wel, dat ze op de agenda van de VN zijn gekomen vanwege hun ondersteunende functie. De twee doelstellingen die mikken op de verbetering van de positie van vrouwen illustreren dit nog het beste. Millenniumdoel 3: *Promote gender equality and empower women*, en 5: *Improve maternal health*, worden genoemd als doelstellingen van egalitaire sociale rechtvaardigheid. Maar uit de toelichtingen in de tekst van het *Human Development Report 2003* blijkt dat ze vooral worden bepleit als strategisch middel in dienst van economische groei, productiviteitsstijging en de vorming van menselijk kapitaal.

Vermindering van ongelijkheid tussen de seksen draagt ook bij aan het bereiken van millenniumdoel 2: *Achieve elementary education*: 'Gelijkheid tussen de seksen speelt een belangrijke rol op alle terreinen. De sterke verbanden tussen productiviteit, de gezondheid van meisjes en moeders en de opleiding van meisjes,

worden maar al te vaak doorkruist door de gebrekkige emancipatie van vrouwen. Beter opgeleide meisjes trouwen later. Ze krijgen minder, gezondere en hoger opgeleide kinderen. En ze verdienen een hoger inkomen. (...) Als vrouwen geen zeggenschap hebben bij de besluitvorming in het huishouden wordt de synergie van productiviteit, gezondheid en opleiding belemmerd. Gelijkheid tussen de seksen is dus meer dan sociale rechtvaardigheid – het bevordert ontwikkeling' (*Human Development Report 2003*).

Zowel de ondersteunende doelstellingen, als ook een aantal van de voorwaarden voor ontsnapping aan vicieuze cirkels van onderontwikkeling en overbevolking, zijn te beschouwen als waarden die in de lijst van hoofdstuk 1 als intrinsiek waardevolle dimensies van gelijkheid worden aangemerkt. Allereerst zijn millenniumdoelen 4, 6 en 7 – deze zijn gericht op de verbetering van de gezondheidstoestand en de leefomgeving van de bevolking – onder het 'delen in de publieke welvaart' te scharen, waarbij voor alle drie het principe van verstrekking naar behoefte geldt. Maar anders dan in Nederland of andere rijke landen gaat het dan niet om *gelijk* delen in de verstrekkingen van de publieke sector, maar slechts om delen tot aan het niveau waar elementaire behoeften worden bevredigd, zoals schoon water, riolering en stroomvoorziening.

Minstens even belangrijk zijn de voorwaarden die zojuist genoemd werden onder de 'armoedeval'. Het wegwerken van deze structurele achterstanden betekent het scheppen van – alweer intrinsiek waardevolle – gelijkheid van startkansen in werk en onderwijs. Een politiek gevoelig item onder de structurele achterstanden is het ontbreken van *good governance*. Onder deze paraplu-term wordt zeker niet alleen doelmatige bestuursactiviteit verstaan. Het gaat ook nadrukkelijk om de formele rechten van het burgerschap, zowel wat betreft de vrijheden die nodig zijn voor de uitoefening van het stemrecht of andere vormen van politieke participatie, als om de gelijkheid voor de wet en de onpartijdigheid van de rechtspraak. Terwijl deze politieke dimensies van burgerlijke gelijkheid in liberale democratieën als onaantastbaar gelden en in grondwetten prioriteit krijgen boven materiële aanspraken, worden ze in het uitvoeringsplan voor de

millenniumdoelen, net als alle andere op het individu gerichte egalitaire wenselijkheden, in dienst gesteld van de armoedebestrijding. Ook hier gebeurt dit door te wijzen op hun instrumentele effectiviteit, in overeenstemming met de analyse van Amartya Sen (2000). *Good governance* betekent dan bijvoorbeeld ook: het laten klinken van de stem van de armen zelf: 'Politieke instituties moeten arme mensen toelaten tot de besluitvorming die hun leven beïnvloeden en hen beschermen tegen arbitraire en niet verantwoorde beslissingen van regeringen en andere krachten' (*Human Development Report 2003*).

6 De millenniumoperatie: tussen kosmopolitisme en internationalisme

Volgens het kosmopolitische perspectief is het bestuursconcept van het *Millennium Development Compact* (MDC) een stap in de goede richting. Hier is immers voor het eerst sprake van een wereldwijd gecoördineerd uitvoeringsplan dat principieel is gericht op de verbetering van de levensomstandigheden van individuen. Ook het feit dat het een plan is dat slechts kan worden uitgevoerd onder vrijwillige instemming van de betrokken staten kan moeilijk als een bezwaar worden gezien. Het plan biedt vooralsnog de enige kans om de veel verdergaande institutionele hervormingen in gang te zetten waar kosmopolitische denkers als Thomas Pogge op aandringen. Niettemin heeft Pogge een uiterst kritisch commentaar op de millenniumdoelen gepubliceerd, waarin hij met name het streven naar slechts de *halvering* van levensbedreigende armoede als een moreel betreurenswaardig gebrek aan ambitie van de rijke landen kwalificeert. Bovendien toont hij nogal overtuigend aan dat deze doelstellingen sinds 2000 een aantal malen in operationele zin nog verder naar beneden zijn bijgesteld (Pogge, 2004). Deze harde kritiek illustreert het ongeduld en de verontrusting van het kosmopolitische perspectief treffend.

Toch moet de millennium-operatie serieus op waarde worden geschat, ondanks de onvermijdelijke retoriek en het toedekken van tegenstellingen die soms uit de rapporten spreekt. Het is interessant om de toedeling van verantwoordelijkheden waar het MDC van uitgaat iets nader te bekijken. Wat betekent het nu pre-

cies wanneer wordt gezegd dat het aan de arme landen is om de eerste zeven doelen te realiseren en aan de rijke landen om hen daarbij te assisteren? Hier komen twee eigenschappen van het internationalistische perspectief naar voren: het uitgangspunt van de nationale zelfbeschikking en de geclausuleerde verplichting tot assistentie. Wat het eerste betreft stelt het uitvoeringsplan dat de landen uit de beide doelgroepen – *top priority* en *high priority* landen – het werken aan de doelstellingen als het ware in eigen bezit moeten nemen (*national ownership of development*). Dit betekent dat men van deze landen verwacht dat de uitwerking van hun nationale plannen verenigbaar is met democratische besluitvorming van onderop *(pressure from engaged populations)* en met respect voor de mensenrechten. In de tweede plaats zegt het uitvoeringsplan dat voor iedere doelstelling kennis van de lokale omstandigheden en consensus over de omvang en de afstemming van de benodigde middelen moet worden gemobiliseerd, wil er kans zijn op welslagen. Dit betekent dat het ontvangende land een eigen architectuur van ontwikkelingsplanning moet opstellen en realistische schattingen moet maken van de eigen bijdrage uit belastingmiddelen en eventuele handelsoverschotten.

Indien dit alles achterwege blijft, dan vervalt in feite de verplichting tot assistentie door rijke landen, zoals beschreven in millenniumdoel 8. Het zal duidelijk zijn dat aan de gestelde voorwaarden in de praktijk niet altijd wordt voldaan omdat het voor vele *top priority* landen juist ontbreekt aan een basaal niveau van *good governance*. In het recente rapport *Investing in Development* van de UN Millennium Project Group (2005) wordt daarom voorgesteld om onderscheid te maken tussen twee vormen van *'poor governance'*. Slecht bestuur komt ofwel voort uit regelrechte onwil: 'bewust corrupt leiderschap waar de politieke macht in handen is van roofzuchtige of wrede leiders', ofwel uit nietverwijtbaar onvermogen: 'bestuur dat zwak is, niet door onwil van leiders, maar omdat de staat de technische en administratieve capaciteit mist voor een effectief publiek bestuur'. In de eerste categorie van onwilligen worden slechts vier landen ondergebracht (Wit-Rusland, Myanmar (Birma), Noord-Korea en Zimbabwe). Onder de overige *top priority* landen uit het rapport vinden we

een lange reeks arme landen, de meeste gerubriceerd als 'strongly governed', maar waaronder zich toch ook een aantal gevallen met uitgesproken wanbestuur bevindt, bijvoorbeeld de Republiek Congo (*Investing for Development*, p. 36 en p. 42).

De filosofie van het MDC is dat voor deze onvermogende maar 'willige' landen de versterking van bestuurlijke capaciteit een onderdeel wordt van de hulpverlening door rijke landen, onder de begeleiding van internationale organisaties. Dit verdraagt zich nogal moeilijk met de eis van *national ownership of development*. Het betreft hier grensgevallen, waarbij het verschil tussen ontwikkelingshulp en het onder curatele plaatsen van de staat in het arme land in feite niet groot is. Als het bestuursconcept van de millenniumdoelen in dergelijke landen consequent zou worden doorgevoerd blijft er van hun soevereine bevoegdheden niet zoveel over. Maar van een consequente doorvoering is tot op heden nauwelijks sprake. De nationale soevereiniteit weegt daarvoor te zwaar.

Voor het merendeel van de landen in de doelgroep wordt in het MDC gewerkt met zogenaamde *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Dit zijn omvattende nationale plannen waarin macro-economische, structurele en sociale maatregelen ter verwezenlijking van de millenniumdoelen worden uitgewerkt. Volgens het MDC moeten daarbij twee vragen worden beantwoord: 'Ten eerste, welke nationale maatregelen – waaronder het mobiliseren en vergaren van binnenlandse inkomsten en het richten van de uitgaven op hervormingen die efficiency en rechtvaardigheid vergroten – zijn noodzakelijk om de doelen te verwezenlijken? Ten tweede, welke internationale maatregelen – waaronder meer hulp, markttoegang, schuldverlichting en technologische assistentie – zijn nodig?' (*Human Development Report 2003)*

Ook hier zien we dat aan de bestuurscapaciteit van de ontvangende landen hoge eisen worden gesteld. Niet alleen zijn de twee genoemde vragen door hun onderlinge samenhang lastig te beantwoorden, de PRSP's dienen bovendien te worden opgesteld door de regering in 'participatoire' samenspraak met donorlanden, ngo's en – dit is vooral van belang – intergouvernementele organisaties zoals de Wereldbank en het IMF. De rol van deze

financiële instellingen in het PRSP-proces is niet onomstreden. Zo wordt er in het *Human Development Report 2003* nogal nadrukkelijk op gewezen dat beide organisaties de neiging hebben om de behoefte aan hulp af te stemmen op haalbare maar ontoereikende doelstellingen voor de komende drie of vijf jaar, in plaats van op de gehele periode tot 2015: 'In plaats van tegen arme landen te zeggen dat ze lager moeten mikken, zouden IMF en Wereldbank deze landen moeten helpen de millenniumdoelen te halen. De MDC levert het raamwerk voor dat soort internationale hulp.'

Het is echter zeer de vraag of het raamwerk van het MDC toereikend is. In het eerdergenoemde VN-rapport uit 2005 wordt door het IMF juist weer gezegd dat het toch vooral de rijke landen zijn die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de verruiming van ontwikkelingsfondsen voor de millenniumdoelen en voor het wegnemen van handelsbarrières (*Investing in Development*, 2005, p. 39). Deze verantwoordelijkheden vallen onder millenniumdoel 8. Maar anders dan in het geval van de ontvangende landen is nergens vastgelegd hoe hierop wordt toegezien. Het is aan de rijke staten zelf om hun verantwoordelijkheden te nemen. Het slechte nieuws uit 2005 is dat het ontbreekt aan werkelijke bereidheid hiertoe. Het is dus niet zo verwonderlijk dat hetzelfde rapport eerder concludeert: 'Heel weinig plannen voor armoedereductie (PRSP's) zijn omvattend genoeg om de millenniumdoelen te halen, vooral omdat ze opgesteld in de context van ontoereikende ontwikkelingshulp' (*Investing in Development*, 2005).

Het iets later verschenen *Human Development Report 2005* is op dit punt nog pessimistischer. Dit rapport, bedoeld als vervolg op het rapport uit 2003 met daarin het uitvoeringsplan voor de millenniumdoelen, is geheel gewijd aan millenniumdoel 8 en vooral aan de meest problematische taakstellingen waaraan de rijke landen zich in beginsel hebben verbonden. Dit zijn de verhoging en betere afstemming van ontwikkelingshulp en de liberalisering van handelsvoorwaarden ten gunste van de arme landen. Daarnaast is er een apart hoofdstuk over internationale samenwerking op het gebied van veiligheid en conflictbeheersing, een onderwerp van zorg dat als zodanig niet in de Millennium Doelstellingen van 2000 zelf is verwerkt. Het is in het rap-

port opgenomen omdat achterstanden op de doelen zich vooral voordoen in landen waar burgeroorlogen en langdurig geweld voorkomen.

Het rapport is uitgesproken somber over de vooruitzichten. Eerst worden uitgebreide scenario's gepresenteerd over de kosten van leed en mensenlevens die het gevolg kunnen zijn van ongewijzigde voortzetting van het millenniumproces tot 2015 (geen van de doelstellingen wordt dan gehaald). Vervolgens wordt de aandacht voor millenniumdoel 8, over de verantwoordelijkheden van de rijke landen, beargumenteerd met een analyse van de negatieve effecten van mondiale inkomensongelijkheid op de overige doelstellingen. De nadruk ligt niet zozeer op de tegenstelling tussen rijke en arme landen maar vooral op de ongelijkheid tussen personen in de wereld als geheel. Die extreme ongelijkheid – zie het champagneglas uit paragraaf 1 – is te wijten aan een cumulatie van economische, politieke en sociale processen die door de millenniumdoelen doorbroken zouden moeten worden, maar die heel moeilijk te doorbreken zijn als de rijke landen onvoldoende in actie komen.

Het functioneren van het *Millennium Development Compact* in de laatste drie jaar komt overeen met wat men zou verwachten, bekeken vanuit het internationalistische perspectief. Zolang de soevereine staten, zowel arm als rijk, de actoren zijn die de morele consensus over armoedebestrijding handen en voeten moeten geven, blijft de kans groot dat alle betrokkenen – inclusief de internationale instellingen met hun beperkte mandaten – afwachten totdat de ander een stap vooruit zet. Dit mechanisme ondermijnt het wederzijdse vertrouwen in elkaars bereidheid om daadwerkelijk aan de vermindering van armoede bij te dragen, zeker wanneer de bijdrage van de machtigste partners op het wereldtoneel onder de maat blijft. Het kan goed zijn dat de Millennium Doelstellingen door dit collectieve actieprobleem niet worden gehaald.

Dit illustreert mijn stelling dat de nadruk op formele gelijkheid tussen soevereine staten de verwezenlijking van minimale gelijkheidseisen tussen mensen in de wereld vooralsnog in de weg staat. Het doorbreken van de meest knellende beperkingen

van nationale soevereiniteit in het belang van effectieve armoedebestrijding is zeker niet onmogelijk, maar vereist een grotere coördinatie en bovenal internationaal vertrouwen. Dit alles ligt binnen het domein van de realistische utopie, zoals Rawls in *The Law of Peoples* zegt. Maar om een realistische utopie te verwezenlijken is veel tijd nodig, tijd waarin nog veel mensen nodeloos aan armoede ten onder zullen gaan.

Literatuur

- Beitz, C.A. (1999), *Political Theory and International Relations*, 2e druk met nawoord, Princeton, Princeton University Press, (eerste druk 1979).
- Caney, S. (2005), *Justice Beyond Borders*, Oxford, Oxford University Press.
- Dahl, R. (1994), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Donnelly, J. (2000), *Realism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, i.h.b. hfstk 6, 'Morality and Foreign Policy'.
- Goodin, R. (1988), 'What Is So Special About our Fellow Countrymen', *Ethics*, 98: 663-86.
- Holzgrefe, J. en R.O. Keohane, eds. (2005), *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miller, D. (2000), *Citizenship and National Identity*, Oxford, Polity Press, hfstk 10, 'National Self-Determination and Global Justice'.
- Nardin, T. (1998), Legal Positivism as a Theory of International Society, in T. Nardin and – Mapel, D. eds. *International Society: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton, Princeton University Press.
- Nickel, J.W. (1987), *Making Sense of Human Rights,* Berkeley and Los Angeles, University of Calfornia Press.
- Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Philpott, D. (1999), 'Westphalia, Authority and International Society', in *Political Studies*, XLVII (1999), Special Issue on Sovereignty, 566-589.
- Pogge, T. (2002), *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan responsibilities and reforms*, Oxford, Polity Press.
- Pogge, T. (2004) 'The First United Nations Millennium Development Goal: A Cause for Celebration?' *Journal of Human Development* 5, 3: 377-397.
- Rawls, J. (1999a), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1971; Oxford, Oxford University Press, 1972, Revised Edition.
- Rawls, J. (1999b), *The Law of Peoples*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

– Raz, J. (1988), *Freedom and Morality*, Oxford, Clarendon Press.
– Scanlon, T.A. (1996), *The Diversity of Objections to Inequality; The Lindley Lecture,* University of Kansas, Department of Philosophy.
– Sen, A. (2000), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, hfstk 10.
– Shue, H. (1996), *Basic Rights, Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2e druk met nawoord (1e druk 1980), Ch 1-3.
– Singer, P. (2003), *One World*, *The ethics of globalization*, New Haven: Yale University Press.
– Sørensen, G. (1999), 'Change and Continuity in a Fundamental Institution', in *Political Studies*, XLVII (1999), Special Issue on Sovereignty, 590-614.
– Taylor, P. 'The UN in the 1990's: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty', in *Political Studies*, XLVII (1999), Special Issue on Sovereignty, 538-565.
– UNDP (2003), *Human Development Report 2003*, *Millennium Development Goals,* New York, Oxford University Press for the United Nations Development Programme.
– UNDP (2005), *Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads*, New York, United Nations Development Programme.
– UN Millennium Project (2005), *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Millennium Project and Earthscan, London.

8. De oude gelijkheid is passé. Leve de nieuwe gelijkheid!

Paul de Beer, Jelle van der Meer en Pieter Pekelharing

Ga op een plein op een zeepkist staan en roep: 'Leve de gelijkheid!' Enkele decennia geleden zouden de meeste passanten waarschijnlijk positief hebben gereageerd: 'Natuurlijk, gelijkheid is eerlijk, iedereen heeft dezelfde rechten, en ik wil niet minder dan een ander.' Maar tegenwoordig zou de overheersende reactie wel eens afwijzend kunnen zijn: 'Bah, nee, meer gelijkheid betekent meer regels en inperking van de vrijheid. Weg ermee, want iedereen is anders.' Gelijkheid is aan het begin van de eenentwintigste eeuw geen populair thema meer. Dat blijkt bijvoorbeeld uit adviesrapporten met titels als *Verschil maken* (RMO).

In dit slothoofdstuk proberen we de balans op te maken van de veranderingen in het gelijkheidsdenken in Nederland in de achterliggende decennia. Rukt inderdaad de afkeer van gelijkheid op? Hoe moeten we dit waarderen? Heeft het gelijkheidsdenken afgedaan of kan gelijkheid, zonodig in een nieuw jasje gestoken, ook in de 21ste eeuw een wenkend perspectief blijven? Om deze vragen te beantwoorden geven we eerst een kort overzicht van de belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken over gelijkheid in verschillende sectoren. Op basis hiervan proberen we enkele grote lijnen te schetsen in de ontwikkeling van het denken over (on)gelijkheid in de afgelopen decennia. We doen dit zo objectief en afstandelijk mogelijk, hoewel onze interpretaties onvermijdelijk voor discussie vatbaar zullen zijn. In het tweede deel van dit hoofdstuk laten we onze persoonlijke voorkeuren meer doorklinken in het betoog. We geven aan wat naar onze mening de sterke, maar vooral ook de zwakke punten zijn in het dominante huidige denken over (on)gelijkheid. Tot slot formuleren we een alternatieve visie op gelijkheid die naar

onze mening ook in de komende decennia nog een aantrekkelijk perspectief voor politiek handelen kan bieden. Wellicht ten overvloede merken we op dat deze interpretatie niet overeen hoeft te komen met de mening van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

Wat is de feitelijke ongelijkheid?

Maar eerst beantwoorden we nog een andere vraag, namelijk: hoe staat het met de feitelijk ongelijkheid? En dan bedoelen we niet de zelfgekozen verschillen – die mogen we vieren – maar verschillen die het gevolg zijn van 'omstandigheden'. Wat kunnen we daarover zeggen op basis van het voorafgaande?

Voor de internationale arena is dat duidelijk. Zoals in hoofdstuk 7 wordt vastgesteld verdient de rijkste 20 procent van de wereldbevolking driekwart van het wereldinkomen, terwijl de armste 40 procent slechts 5 procent krijgt. Die 40 procent armen zijn 2 miljard mensen die leven van minder dan 2 dollar per dag. Voor een dergelijke ongelijkheid bestaat geen rechtvaardiging anders dan die van het ontbreken van verdelende instituties op mondiaal niveau.

Op Nederlands niveau bestaan die verdelende instituties wel, maar hebben die de ongelijkheid binnen Nederland weggenomen? In het onderwijs, zo blijkt uit hoofdstuk 2, verlaten kinderen van laag opgeleide, autochtone ouders de basisschool met een taalachterstand van één jaar; kinderen van allochtone ouders met lage opleiding hebben op dat moment een achterstand van twee jaar. Die achterstand bestond al toen ze op school kwamen. De basisschool bevestigt dus de achterstand die kinderen van huis uit meekrijgen. Dat geldt ook voor de middelbare school, waardoor uiteindelijk de universiteiten en HBO's bevolkt worden door een oververtegenwoordiging van studenten met hoog opgeleide ouders. We vergelijken hier groepen en het is van belang oog te hebben voor individuele successen. Desalniettemin kun je vaststellen dat het Nederlandse onderwijs gemiddeld genomen niet alleen selecteert op talent maar ook op sociaal-economische achtergrond. Ongelijkheid in opleiding wordt – ondanks gelijke toegang tot onderwijs voor iedereen – doorgegeven van ouder op

kind. In de termen van hoofdstuk 1: er bestaat formele gelijkheid in het onderwijs, maar geen materiële.

Deze ongelijkheid in het onderwijs werkt door naar ongelijkheid in andere sferen. Zoals die van gezondheid: mensen met een hoge opleiding leven langer dan mensen met een lage opleiding – voor mannen is dat gemiddeld vijf jaar, voor vrouwen drie jaar (hoofdstuk 4). Dat verschil komt niet door een ongelijke toegang tot de zorg – laag en hoog opgeleiden maken ongeveer evenveel gebruik van de zorg – maar door ongezondere levenswijze en levensomstandigheden, slechts deels uit vrije keuze.

Ongelijke opleiding beïnvloedt ook het uitzicht op werk. De kans om werkloos te worden was de afgelopen tien jaar voor laag opgeleiden twee- tot driemaal groter dan voor hoog opgeleiden (hoofdstuk 3). De genoten opleiding werkt ook door in de hoogte van het inkomen. De verschillen in inkomens zijn, na een lange periode van afname in de jaren zestig en zeventig, weer toegenomen vanaf 1985 (hoofdstuk 3). De groep langdurig armen schommelt de laatste vijftien jaar rond de 6 procent van de huishoudens. Overigens is opleiding niet de enige verklarende factor voor verschillen in inkomen en werkkansen; etniciteit en leeftijd zijn dat ook. De combinatie allochtoon, jong en laag opgeleid zet bijna alle seinen op rood.

Deze combinatie is ook slecht voor je veiligheid. De kenmerken jong, man, allochtoon, laag inkomen en slechte woonbuurt verhogen ieder voor zich de kans om slachtoffer te worden van criminaliteit (hoofdstuk 5). En dat hangt slechts in beperkte mate samen met zelfgekozen risico's (zoals uitgaansgedrag).

Kortom, de feitelijke verdeling van opleiding, gezondheid, veiligheid, werk en inkomen – toch allemaal essentieel voor iemands geluk en welzijn – is ongelijk. Aangezien dat deels het gevolg is van factoren die individuen niet zelf in de hand hebben, met name sociaal-economische achtergrond en etniciteit, is die ongelijkheid niet te rechtvaardigen. Aandacht voor het compenseren van die factoren ten behoeve van een meer gelijke verdeling is daarom gewenst. Maar hoe dat is te realiseren, hangt nauw samen met de heersende opvattingen over gelijkheid.

Het veranderde denken over gelijkheid

Hoe wordt er in de praktijk over gelijkheid gedacht en hoe is dat veranderd de afgelopen decennia? Op die vraag hebben we in de voorafgaande hoofdstukken een antwoord proberen te geven. In deze paragraaf vatten we de belangrijkste conclusies nog eens samen.

In het *onderwijs* stond gelijkheid altijd sterk in het teken van het wegwerken van achterstanden, zodat iedereen gelijke kansen tot ontplooiing zou hebben. Dit betekende feitelijk dat aan de start van de onderwijscarrière (basisonderwijs) zoveel mogelijk werd gestreefd naar gelijke uitkomsten: alle kinderen dienden op twaalfjarige leeftijd over grofweg dezelfde kennis en vaardigheden te beschikken. Op latere momenten in de onderwijscarrière, in het voortgezet en vooral in het hoger onderwijs, verschoof de aandacht naar gelijke kansen, in de zin dat iedere leerling of student, ongeacht zijn/haar sociale achtergrond, in staat moest zijn zijn/haar talenten optimaal tot ontwikkeling te brengen. Ongelijke uitkomsten als gevolg van verschillen in talenten werden, naarmate men verder in het onderwijs was voortgeschreden, minder als een probleem gezien.

De belangrijkste verschuiving die zich in het onderwijs heeft voorgedaan in het denken over (on)gelijkheid is, dat het compenseren van achterstanden geleidelijk minder aandacht heeft gekregen en het benutten van talenten steeds meer. Compensatie van achterstanden is alleen nog wenselijk om te bewerkstelligen dat iedereen een bepaald minimumniveau (de zogenaamde startkwalificatie of MBO-2-niveau) kan behalen. Bij het benutten van talenten ligt de nadruk minder dan in het verleden op het blootleggen van het 'verborgen talent' van kansarme groepen (vgl. Van Heek) en steeds meer op het faciliteren van 'gemiddelde' leerlingen en 'toptalenten' om hun capaciteiten optimaal te ontwikkelen. Ongelijke gevallen mogen ongelijk behandeld worden en mogen dan ook ongelijk blijven – mits het minimumniveau voor iedereen maar wordt gegarandeerd. Het onderwijs moet ruimte bieden aan het individu met al zijn bijzondere mogelijkheden; kinderen, studenten, hebben verschillende talenten en onvermijdelijk ook verschillende kansen. Bij deze verschui-

ving in het gelijkheidsdenken past dat er meer ruimte komt voor individuele keuzevrijheid van ouders, leerlingen en/of studenten. De andere zijde van de medaille is dat ook de eigen verantwoordelijkheid belangrijker wordt. Denk aan pleidooien om de studiefinanciering te vervangen door een (sociaal) leenstelsel.

Zieken beter maken is de kerndoelstelling van de *gezondheidszorg*. Iedereen wordt gelijk behandeld naar medische behoefte, dat wil zeggen op grond van objectieve, door professionals (maar indirect ook door politici) vastgestelde behoeften. Rijken of anderszins geprivilegieerden krijgen – in principe, de praktijk is weerbarstig – geen voorrang. Bedrijvenpoli (voorrang voor zieke werknemers) of een hogere plaats op de wachtlijst bij transplantatie voor orgaandonoren zijn vormen van ongelijke behandeling die uitgesloten worden.

Althans, tot voor kort, want de nieuwe Zorgwet creëert meer ruimte voor eigen keuzen: wie meer zorg wil, mag meer zorg kopen. Dit betekent dat sluipenderwijs de toegang tot (een deel van) de zorg niet meer alleen wordt bepaald door objectieve medische behoefte, maar ook door andere factoren, zoals de bereidheid van mensen om extra te betalen. De argumentatie hiervoor lijkt te zijn: mensen verschillen in hun voorkeuren, dus moet er ruimte komen voor ongelijke behandeling die aansluit bij die voorkeuren, mits iedereen verzekerd blijft van een minimum van kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg (het 'basispakket') – met uitzondering overigens van onverzekerden. De medisch objectieve behoefte aan zorg wordt deels ingeruild voor, of in ieder geval aangevuld met subjectieve behoeften.

Behalve over verschillen in voorkeuren gaat het in de discussie ook steeds meer over verschillen in gedrag als een reden voor ongelijke behandeling. Daarmee zou meer recht worden gedaan aan het principe van de eigen verantwoordelijkheid: ongezond gedrag is een vrije keuze en zou daarom consequenties mogen – volgens sommigen: moeten – hebben voor de toegang tot zorg. Ook in de gezondheidszorg lijkt dus sprake van een zekere verschuiving van gelijke uitkomsten (in termen van toegang tot en recht op gezondheidszorg, uiteraard niet van gezondheid zelf) naar gelijke kansen, waarbij er meer ruimte komt voor keuzevrij-

heid en eigen verantwoordelijkheid, mits voor ieder een acceptabel minimumniveau is gegarandeerd.

Naast onderwijs en zorg is *veiligheid* een derde publiek goed dat iedere burger nodig heeft voor volwaardige deelname aan de samenleving. Hoewel bij veiligheid zelden expliciet in termen van gelijkheid en ongelijkheid wordt gesproken, lijken beleidsmakers er impliciet altijd van uit te zijn gegaan dat iedere burger recht heeft op een gelijke mate van veiligheid. Feitelijk zijn er echter grote verschillen in het risico dat burgers lopen om het slachtoffer te worden van criminaliteit. Deze hangen deels samen met objectieve sociaal-economische en demografische factoren (zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, inkomen en woonomgeving), maar deels ook met het individuele gedrag (zoals uitgaansgedrag). Vanwege zijn geweldsmonopolie berust de bescherming tegen onveiligheid historisch gezien bij de overheid. Een verhoogd risico op slachtofferschap zou derhalve recht geven op een extra inspanning van de overheid om dit risico te beperken, bijvoorbeeld door extra politie-inzet in onveilige wijken.

Geleidelijk aan rukt echter ook hier het denken in termen van eigen verantwoordelijkheid op. Daaraan lijken twee ontwikkelingen ten grondslag te liggen. Aan de ene kant is de inhoud van het veiligheidsbegrip opgerekt en zijn burgers gevoeliger geworden voor (gepercipieerde) onveiligheid, waardoor de aanspraken op de overheid steeds groter zijn geworden en zij steeds minder in staat is aan de verwachtingen van de burgers te voldoen. Aan de andere kant is het besef gegroeid dat burgers zelf meer aan (on)veiligheid kunnen doen. De overheid speelt daarom de bal meer een meer terug: burgers, bedrijven en instellingen moeten zelf meer gaan bijdragen aan hun veiligheid. Wie bereid en/of in staat is er meer middelen voor uit te trekken kan zich derhalve van meer veiligheid (of in ieder geval bescherming tegen onveiligheid) verzekeren. Ook hier geldt dat de overheid garant blijft staan voor een minimumniveau van bescherming, maar boven dat minimumniveau komt er meer ruimte voor eigen keuzen en eigen verantwoordelijkheid.

Op het gebied van *arbeid en inkomen* is gelijkheid in feite nooit expliciet politiek doel geweest, hoewel ongelijkheid op dit gebied

telkens weer garant staat voor emotionele reacties. Extreme vormen van ongelijkheid, zoals armoede en hardnekkige (onvrijwillige) werkloosheid aan de onderkant of 'exhibitionistische zelfverrijking' aan de top, roepen steevast onvrede en de vraag om maatregelen op. Maar een grote mate van inkomensgelijkheid en gelijkheid van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn eigenlijk nooit doel van overheidsbeleid geweest, behalve kortstondig in de jaren zeventig onder het kabinet-Den Uyl (1972-1977). Sinds de Tweede Wereldoorlog geldt slechts als algemeen onderschreven doelstelling 'een redelijke inkomensverdeling'. Dat betekent concreet dat voor iedereen een minimuminkomen is gegarandeerd (via het wettelijk minimumloon en de bijstandsuitkering) en dat in geval van onvrijwillig verlies van werk de sociale zekerheid een al te grote terugval in inkomen dient te voorkomen. Een gelijk recht op betaalde arbeid wordt in Nederland pas sinds de jaren tachtig algemeen onderschreven – voor die tijd was het vanzelfsprekend dat gehuwde vrouwen geen baan hadden –, maar is nooit geëffectueerd in de vorm van een formeel, afdwingbaar recht.

De laatste decennia wordt een (te sterke) beperking van inkomensverschillen niet meer als wenselijk, maar steeds meer als een belemmering voor een goed functionerende arbeidsmarkt en een gezonde economie gezien. Ze zou de prikkels om zich in te spannen en werk te aanvaarden te zeer verminderen. Inkomensbeleid is daarom steeds meer ten dienste komen te staan van bevordering van arbeidsparticipatie. Een zekere mate van gelijkheid (of in ieder geval beperking van ongelijkheid) in uitkomsten ten aanzien van het inkomen heeft hierdoor steeds meer plaats gemaakt voor het streven naar gelijke kansen op arbeidsparticipatie. En bij het bestrijden van ongelijkheid in kansen op de arbeidsmarkt is de nadruk steeds meer komen te liggen op persoonlijke factoren (onvoldoende capaciteiten of 'competenties', gebrek aan motivatie) in plaats van op structurele maatschappelijke factoren (economische herstructurering, discriminatie). Ook hier dus meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, zij het dat de wenselijkheid om een minimum(inkomens)niveau te garanderen onomstreden is. De hoogte van dat minimum is uiteraard altijd onderwerp van politieke discussie.

In de sfeer van de *wet- en regelgeving* is het principe van 'gelijke behandeling in gelijke gevallen' nog altijd een onomstreden uitgangspunt. Men kan het zelfs als de kern van de moderne rechtsstaat beschouwen. Niettemin groeit de twijfel over de wijze waarop dit principe in de praktijk wordt toegepast. Hoewel de keerzijde van dit rechtsprincipe is dat men *on*gelijke gevallen *on*gelijk mag (of zelfs moet) behandelen, lijkt het vaak toch te worden geïnterpreteerd alsof gelijke behandeling het uitgangspunt dient te zijn en men alleen in uitzonderlijke gevallen mensen ongelijk mag behandelen. Deze strikte interpretatie werpt serieuze belemmeringen op voor maatwerk, waarbij men de regels zo probeert toe te passen dat deze het beste aansluiten op de situatie en omstandigheden van iedere burger afzonderlijk.

Vaak wordt een dergelijke vorm van ongelijke behandeling alleen acceptabel geacht als de criteria daarvoor exact in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Dat leidt evenwel tot zeer ingewikkelde en ondoorzichtige regels en een grote mate van bureaucratie. Het toekennen van meer discretionaire bevoegdheden aan de uitvoerders van wetten en regels roept echter al snel het bezwaar op van rechtsongelijkheid: waarom zouden twee mensen die op grond van de objectieve criteria van de wet niet verschillen, toch ongelijk behandeld mogen worden?

Om aan dit dilemma tussen zeer gedetailleerde en onuitvoerbare regelgeving en rechtsongelijkheid te ontkomen, zou men meer nadruk moeten leggen op het doel van wetten en regels in plaats van op de procedures. Formele gelijke behandeling zou dan een combinatie moeten zijn van een wettelijk vastgelegde minimumstandaard om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid veilig te stellen, in combinatie met meer ruimte voor op specifieke situaties toegesneden interpretaties en maatwerk in de uitvoering.

Als er op een terrein nog altijd sprake is van schrijnende ongelijkheid, dan is het wel in de *welvaartsverschillen tussen landen*. De toch al zeer grote inkomensongelijkheid op mondiaal niveau is de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. Anders dan bij ongelijkheden – van welke aard dan ook – binnen landen, is er bij ongelijkheid tussen landen, of ongelijkheid tussen wereldburgers, geen vanzelfsprekende instantie die hierop kan worden

aangesproken. Ideologische pleidooien voor de principiële gelijkheid van alle wereldburgers, voortkomend uit een kosmopolitisch gelijkheidsideaal, vinden in de praktijk niet veel weerklank, doordat zij wel zeer hoge eisen stellen aan welvarende wereldburgers en het niet duidelijk is aan welke instantie(s) deze pleidooien zijn gericht. Historisch ligt de nadruk op de verhouding tussen staten. Het zijn de nationale regeringen die kunnen worden aangesproken. Enerzijds rust op hen de taak om al het mogelijke te doen voor het welzijn van hun burgers. Voorwaarde daarvoor is wel dat zij daadwerkelijk over de mogelijkheden beschikken om hun burgers van het minimaal noodzakelijke te voorzien. Anderzijds ligt er daarom ook een zekere verantwoordelijkheid bij de rijke staten om die landen te ondersteunen die zijn aangewezen op buitenlandse hulp om hun burgers een minimaal welvaartsniveau te garanderen. De Millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties passen in deze internationalistische benadering van (on)gelijkheid op wereldschaal. Ook hierin kunnen we een streven naar het realiseren van een minimumniveau voor alle burgers herkennen.

De rode draad

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de interpretatie van het gelijkheidsidee op verschillende beleidsterreinen. Dat geldt ook voor de ontwikkelingen die zich daarin in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Toch valt hierin een rode draad te ontwaren. Heel kort door de bocht geformuleerd is er in het gelijkheidsdenken sprake geweest van een verschuiving van gelijke *materiële* kansen naar het garanderen van een minimumniveau, en daarboven gelijke *formele* kansen. Parallel hieraan zijn we vermindering van ongelijkheid minder als een doel op zich gaan zien en meer als een middel om andere doelen te realiseren.

Gelijke *materiële* kansen hebben we in hoofdstuk 1 omschreven als het principe dat verschillende personen daadwerkelijk gelijke kansen hebben, ongeacht hun afkomst, geslacht, leeftijd, en andere persoonskenmerken die men niet zelf kan beïnvloeden. De mate waarin het streven naar gelijke materiële kansen in het

verleden op verschillende beleidsterreinen centraal stond, loopt uiteen. Niettemin kunnen we in grote lijnen stellen dat het lange tijd algemeen was geaccepteerd dat alle burgers in gelijke mate van voorzieningen moeten (kunnen) profiteren. Veelal betekende dit, dat indien iemand al met een achterstand aan de startlijn verscheen – door een ongunstig sociaal milieu, een slechte gezondheid, een gebrek aan capaciteiten of andere niet door de persoon zelf te beïnvloeden factoren – die voorzieningen daarvoor compensatie dienden te bieden, zodat hij/zij in staat werd gesteld zijn/haar achterstand in ieder geval ten dele in te lopen. Voorbeelden hiervan waren het onderwijsachterstandenbeleid, het (bijna) gratis beschikbaar stellen van hulpmiddelen en voorzieningen voor gehandicapten en het hanteren van louter medische criteria voor de toegang tot de gezondheidszorg (zodat personen met een zwakke gezondheid meer zorg ontvangen).

Geleidelijk aan heeft het streven naar het compenseren van achterstanden, om gelijke *materiële* kansen te realiseren en ongelijkheid in uitkomsten zoveel mogelijk te beperken, minder gewicht gekregen. In plaats daarvan is de nadruk komen te liggen op het realiseren van gelijke *formele* kansen opdat burgers hun talenten optimaal kunnen benutten, gecombineerd met het garanderen van een zeker minimumniveau. Over dat laatste lijkt brede overeenstemming te bestaan: iedere burger moet in ieder geval verzekerd zijn van een minimum bestaansniveau dat in onze samenleving noodzakelijk is om volwaardig te participeren. Dit uit zich bijvoorbeeld in het doel dat iedere jongere in het onderwijs een startkwalificatie behaalt, dat iedere burger verzekerd is van een basispakket van medisch noodzakelijke gezondheidszorg en dat iedereen in staat is boven de armoedegrens uit te komen. Hoewel het in eerste instantie als een eigen verantwoordelijkheid van de burger zelf wordt gezien om dit minimumniveau te realiseren, worden degenen die hiertoe niet op eigen kracht in staat zijn geholpen, maar desnoods ook gedwongen, om dit niveau te bereiken. Het gaat met andere woorden vaak om een combinatie van steun en dwang. Iedereen is verplicht zich te verzekeren tegen ziektekosten, maar er is een zorgtoeslag voor wie dit niet kan betalen. Iedereen heeft in beginsel recht op een uitkering op sociaal minimumniveau, maar men is wel verplicht al het

nodige te doen om betaald werk te vinden. Ieder kind heeft recht op (bijna) gratis onderwijs tot het een startkwalificatie heeft behaald, maar is tevens tot en met het zestiende jaar verplicht om naar school te gaan.

Ongelijkheden boven dit minimumniveau zijn echter geen voorwerp meer van overheidszorg, behalve dan om discriminatie tegen te gaan. Dat wil zeggen dat boven het minimumniveau individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid het uitgangspunt zijn. Iedereen moet in staat zijn zijn/haar capaciteiten en talenten tot ontwikkeling en ontplooiing te brengen. Daarvoor volstaat het in beginsel dat de overheid gelijke *formele* kansen garandeert: mensen met dezelfde capaciteiten en ambities moeten ook dezelfde maatschappelijke positie kunnen bereiken. Discriminatie moet derhalve worden bestreden. Maar er is geen reden meer om boven het minimumniveau achterstanden te compenseren.

Sterker nog, ongelijkheid boven het minimumniveau kan juist wenselijk zijn uit het oogpunt van economische efficiëntie. In het onderwijs dienen (top)talenten zich optimaal te kunnen ontwikkelen en op de arbeidsmarkt zijn loonverschillen belangrijk om mensen te prikkelen om zich in te spannen. Ook op het gebied van veiligheid is enige verschuiving in deze richting zichtbaar, al lijkt de argumentatie daar deels een andere te zijn, namelijk de overvraging van de overheid. In de sfeer van de gezondheidszorg is er nog altijd slechts beperkte ruimte voor dit principe. Weliswaar zijn mensen vrij in de keuze van aanvullende verzekeringen bovenop het basispakket, maar de mogelijkheid om extra zorg, laat staan om voorrang bij behandeling te 'kopen', stuit nog altijd op veel weerstand. Ook de gedachte om persoonlijke verdiensten (zoals een gezonde leefstijl) een rol te laten spelen bij toegang tot medische zorg kan vooralsnog op weinig steun rekenen.

De geschetste verschuiving van *materiële* kansengelijkheid naar garantie van een minimumniveau en *formele* kansengelijkheid, kan ook worden geïnterpreteerd als een verschuiving van vermindering van ongelijkheid als doel op zich naar het verminderen van ongelijkheid als een middel om andere doelen te realiseren. Ongelijkheid wordt steeds minder als onwenselijk per se gezien, maar vermindering van ongelijkheden kan wenselijk zijn

als daarmee bijvoorbeeld individuele ontplooiingskansen worden vergroot of de maatschappelijke welvaart wordt bevorderd. Het is echter ook mogelijk dat daarvoor in bepaalde situaties juist vergroting van ongelijkheid gewenst is.

Hierin kan men met enige goede wil het *difference principle* uit de rechtvaardigheidstheorie van John Rawls herkennen. Bovenminimale verschillen zijn niet alleen acceptabel, maar zelfs wenselijk als zij ertoe (kunnen) bijdragen het minimumniveau op te tillen. Grotere ongelijkheid kan dan juist bijdragen aan een hoger (absoluut) minimumniveau. Dit *difference principle* heeft als argument voor het accepteren van grotere ongelijkheid boven het minimumniveau een sterke overtuigingskracht. Wie het afwijst zegt in feite dat hij zelfs aan meer gelijkheid de voorkeur geeft indien dit zou betekenen dat *iedereen* slechter af is.

Samenvattend wordt op veel beleidsterreinen het laatste decennium minder nadruk gelegd op de achterblijvers – en dus het verkleinen van achterstanden – en meer nadruk op de ontplooiingskansen van alle burgers, in al hun verscheidenheid. Deze verschuiving hangt samen met een toenemende waardering voor individuele keuzevrijheid, voor eigen verantwoordelijkheid en voor diversiteit. Ongelijke uitkomsten worden minder gezien als een ongewenst gevolg van maatschappelijke structuren en meer als een gewenst resultaat van eigen keuzen, verscheidenheid in voorkeuren en van eigen verdienste. De aandacht gaat minder uit naar ongelijkheid, geïnterpreteerd als achterstand en voorsprong, en meer naar onderscheid, verscheidenheid en diversiteit. Iedereen moet wel verzekerd zijn van een basisniveau en gelijke formele kansen hebben om zich te ontwikkelen en te ontplooien, maar de mate waarin men van die kansen gebruik maakt, wordt steeds meer gezien als een eigen keuze en eigen verantwoordelijkheid.

Kanttekeningen bij het huidige gelijkheidsdenken

Hoe moet de verschuiving in het gelijkheidsdenken zoals geschetst – van gelijke materiële kansen naar gelijke formele kansen met een minimumniveau – worden gewaardeerd? Het is terecht

dat een aantal eenzijdigheden in het 'oude' gelijkheidsdenken gecorrigeerd worden. Gelijkheid werd in het verleden vaak als een doel op zich gezien, zonder dat men zich nog afvroeg waarom gelijkheid – of minder ongelijkheid – eigenlijk goed was. Verschil werd soms te snel gelijkgesteld met ongewenste achterstanden. En door de nadruk op gelijke uitkomsten was er weinig aandacht voor het belang van eigen verantwoordelijkheid en de wenselijkheid om ruimte te bieden aan eigen keuzen en afwegingen. Bovendien overschatte het oude gelijkheidsdenken de mogelijkheden van de overheid om de samenleving in de gewenste richting te sturen. De overheid is slechts in beperkte mate in staat om te onderscheiden tussen vormen van ongelijkheid die voortvloeien uit factoren die mensen niet zelf kunnen beïnvloeden en factoren die mensen zelf in de hand hebben. Worden alle vormen van ongelijkheid bestreden, dan neemt men ook gewenste prikkels die van ongelijkheid kunnen uitgaan weg en beperkt men de ruimte voor individuele keuzen en eigen verantwoordelijkheid.

Echter, de verschuiving in het gelijkheidsdenken schiet de laatste tijd door naar het andere uiterste, waardoor zij opnieuw eenzijdig wordt. Er zijn in het bijzonder drie redenen waarom wij kanttekeningen plaatsen bij de nadruk op gelijke formele kansen en bij het afwijzen van gelijkheid als doel op zich.

Allereerst kan de sterke nadruk op gelijke formele kansen ertoe leiden dat verschillen in uitkomsten nog louter worden gezien als het resultaat van individuele keuzen en dus als een eigen verantwoordelijkheid. Uitkomsten zijn echter altijd het resultaat van een combinatie van eigen keuzen en van de omstandigheden waaronder men die keuzen maakt. Anders gezegd, bij het maken van keuzen wordt men altijd in hoge mate beïnvloed en beperkt door de omstandigheden waarin men verkeert. 'Talent' (of eigenlijk: reële capaciteiten) en 'eigen verdiensten' worden te gemakkelijk aan elkaar gelijkgesteld. Het beschikken over en het ontwikkelen van capaciteiten zijn maar voor een deel eigen verdienste, en worden voor een ander deel bepaald door de sociaal-economische en culturele omgeving.

Zo kan men obesitas (zwaarlijvigheid) – en de gezondheidsrisico's die dit met zich meebrengt – primair zien als het gevolg van de keuze voor een ongezonde leefstijl en dus als een eigen

verantwoordelijkheid. Het feit dat obesitas in bepaalde sociale groepen (met een lage opleiding en laag inkomen) aanzienlijk meer voorkomt dan in andere, vormt echter een sterke aanwijzing dat het hier niet louter om een (bewuste) individuele keuze en eigen verantwoordelijkheid gaat. Als men de kosten van en/of de toegang tot gezondheidszorg mede afhankelijk maakt van de leefstijl, beperkt men derhalve de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor bepaalde groepen, die allerminst een dwarsdoorsnede vormen van de bevolking. Het treft juist die groepen die ook in andere opzichten vaak al tot de minder bevoorrechten behoren. Formeel mag er dan sprake zijn van gelijke kansen, materieel zullen hierdoor de verschillen in kansen juist toenemen.

Een soortgelijke redenering geldt voor kansengelijkheid in het onderwijs. Het feit dat kinderen van niet-westerse allochtone afkomst en/of met laagopgeleide ouders in het onderwijs gemiddeld genomen slechter presteren dan andere kinderen, hoeft niet strijdig te zijn met gelijke formele kansen, maar duidt er wel op dat schoolprestaties niet louter een eigen verdienste zijn, maar tevens een product van sociale omstandigheden. Als men pleit voor meer nadruk op kansengelijkheid, maakt het dus veel uit of men hierbij formele of materiële kansen op het oog heeft (vgl. hoofdstuk 1). De recente ontwikkeling om gelijkheid op te vatten als gelijke formele kansen betekent in de praktijk dat bepaalde groepen feitelijk minder (materiële) kansen krijgen dan andere.

Een tweede kanttekening is dat grote ongelijkheden ondanks een gegarandeerd minimumniveau wel degelijk (ook) een negatieve invloed kunnen hebben op degenen die zich aan de onderkant bevinden. Grote ongelijkheden kunnen namelijk leiden tot stigmatisering en tot machtsverschillen. Ter illustratie: naarmate meer mensen een academische titel hebben, dreigen de maatschappelijke kansen van degenen met een lagere opleiding te verslechteren. Hoewel het statusverlies van het VMBO deels wellicht verklaard wordt door de achteruitgang in de kwaliteit van deze onderwijsvorm, hangt zij vermoedelijk ook samen met de groei van het aandeel hoogopgeleiden in de samenleving. Evenzo is bekend dat grote inkomensverschillen vaak samengaan met grote verschillen in (politieke) invloed en macht (cf. de Verenigde

Staten). Zelfs als de toename van inkomensverschillen niet leidt tot een lager minimumniveau (in absolute zin), zouden de lagere inkomensgroepen toch achteruit kunnen gaan omdat zij maatschappelijk en politiek gemarginaliseerd raken. Een zekere beperking van al te grote ongelijkheden boven het minimumniveau zou dus wel degelijk ook een doel moeten blijven om marginalisatie en machtsongelijkheid tegen te gaan.

Een derde kanttekening is dat het *difference principle* van John Rawls vaak als schaamlap dient om meer ongelijkheid te rechtvaardigen. Grotere verschillen zouden goed zijn *omdat* ze ten goede komen aan de minst bevoorrechten. Dit is echter een omkering van het *difference principle*. Volgens Rawls zijn grotere verschillen namelijk alleen gerechtvaardigd *indien* zij in het voordeel zijn van de minst bevoorrechten. Met andere woorden, de bewijslast rust bij degenen die voor grotere ongelijkheid pleiten. In Rawls' rechtvaardigheidstheorie is het dus allerminst vanzelfsprekend dat grotere verschillen wenselijk zijn. Voorstanders van grotere ongelijkheid maken zich er vaak veel te gemakkelijk van af als het erom gaat aannemelijk te maken dat ongelijkheid daadwerkelijk ten goede komt aan de minst bevoorrechten. Zo is veelvuldig betoogd dat grotere inkomensverschillen in ons land nodig zijn voor een gezonde economische ontwikkeling en daardoor uiteindelijk ook in het belang zijn van de armsten. Toch kan worden vastgesteld dat het sociaal minimumniveau in Nederland anno 2006, wat betreft koopkracht nog altijd *lager* is dan in 1979, terwijl in deze periode de inkomensverschillen aanzienlijk zijn toegenomen. Dat grotere inkomensongelijkheid ten goede is gekomen aan de minima, is op grond hiervan dan ook weinig aannemelijk, tenzij men kan aantonen dat de koopkracht van de minimuminkomens, indien de ongelijkheid niet was toegenomen, nog sterker zou zijn gedaald.

Een wenkend perspectief

Gezien deze kritische kanttekeningen is er alle reden om het huidige gelijkheidsdenken niet enthousiast te omhelzen. Wij willen er graag een andere interpretatie van gelijkheid tegenoverstellen. Hiermee hopen wij een gelijkheidsideaal te formuleren dat voor de

komende decennia zowel aantrekkingskracht als realiteitsgehalte bezit. Dit gelijkheidsideaal sluit nauw aan bij wat we in hoofdstuk 1 hebben aangeduid als 'gelijkheid van mogelijkheden', en die geïnspireerd is door de z.g. *capability approach* van Amartya Sen.

Het uitgangspunt van gelijkheid van mogelijkheden is dat iedereen over de vermogens of capaciteiten zou moeten beschikken om in staat te zijn dezelfde uitkomst in termen van persoonlijk welzijn en functioneren te realiseren. Deze 'mogelijkheden' omvatten enerzijds persoonlijke capaciteiten als gezondheid en intelligentie, en anderzijds externe voorwaarden als de toegankelijkheid van gezondheidszorg, onderwijs, werk, et cetera. Dit principe laat volop ruimte voor verschillen in uitkomsten op grond van verschillen in preferenties en keuzen, maar probeert zoveel mogelijk compensatie te bieden voor verschillen die mensen niet zelf kunnen beïnvloeden. Men zou het ook zo kunnen formuleren, dat bij dit principe het tegengaan en opheffen van achterstanden het hoofddoel blijft, maar dat het tegelijkertijd ook voldoende ruimte wil scheppen voor het benutten van talenten en het maken van eigen keuzen. Het opwerpen van hindernissen voor getalenteerden of het beperken van individuele keuzen met als doel verschillen tussen mensen te verkleinen, past niet in dit principe. Maar het afromen van voordelen die men niet aan eigen verdiensten te danken heeft, maar aan de omstandigheden waarin men verkeert (gunstig sociaal milieu, een economische machtspositie, zoals bij sommige beroepsgroepen en functies voorkomt), om daarmee de reële mogelijkheden van mensen die een achterstand hebben te vergroten, past er juist wel in.

Het garanderen van een minimumniveau dat noodzakelijk is om in onze samenleving volwaardig te functioneren is een eerste voorwaarde om dit ideaal van gelijkheid van mogelijkheden te realiseren. Bovendien verdient het de voorkeur dat mensen over voldoende vermogens beschikken om dat minimumniveau zelf te bereiken, in plaats van dat de overheid hen daarvan moet voorzien. In zoverre sluit het ideaal van gelijke mogelijkheden wel aan bij het huidige denken in termen van een garantie van een minimumniveau én nadruk op eigen verantwoordelijkheid, maar het geeft hieraan een striktere interpretatie. Het gaat hierbij immers slechts om een noodzakelijke voorwaarde en *niet* om een

voldoende voorwaarde om gelijkheid van mogelijkheden te realiseren. Daarvoor zijn ook verschillen boven het minimumniveau relevant. Hier gaan het huidige gelijkheidsdenken en het idee van gelijkheid van mogelijkheden uiteenlopen. Ook als het minimumniveau eenmaal is gegarandeerd zijn er nog grote verschillen in de vermogens van mensen om maatschappelijk te functioneren. Zelfs als iedere jongere in het onderwijs een startkwalificatie weet te behalen, blijft het problematisch wanneer het voor jongeren van allochtone afkomst moeilijker is tot het hoger onderwijs door te dringen dan voor autochtone jongeren. Zelfs als de gezondheidszorg voor iedereen in gelijke mate toegankelijk is, blijft het zorgelijk wanneer we constateren dat er een sterke samenhang bestaat tussen de gezondheidstoestand van mensen en hun sociale achtergrond.

Met andere woorden, zolang er, boven het voor iedereen gegarandeerde minimumniveau, systematische verschillen zijn in welzijn en maatschappelijke positie *tussen* sociale categorieën, vormt dit een sterke aanwijzing dat er (nog) geen sprake is van gelijkheid van mogelijkheden – tenzij men aannemelijk kan maken dat deze verschillen voortvloeien uit verschillen in preferenties tussen deze categorieën. Als zich evenwel *binnen* sociale categorieën aanzienlijke verschillen voordoen, is er meer reden om aan te nemen dat deze voortkomen uit verschillen in individuele preferenties. Dat zijn verschillen die niet strijdig zijn met gelijkheid van mogelijkheden en die dan ook primair als een eigen verantwoordelijkheid moeten worden beschouwd. Het principe van gelijke mogelijkheden staat dus geenszins haaks op het principe van eigen verantwoordelijkheid. De interpretatie die hierbij aan eigen verantwoordelijkheid wordt gegeven is echter beperkter dan die er tegenwoordig meestal aan wordt gegeven. Vanwege het grote belang dat in de dominante beleidsvisie aan eigen verantwoordelijkheid wordt gehecht, gaan we daar tot besluit van dit hoofdstuk nog wat nader op in.

Eigen verantwoordelijkheid

De discussie over eigen verantwoordelijkheid is ontstaan tegen de achtergrond van de kritiek op de verzorgingsstaat, die in de

jaren tachtig begon. Volgens critici, van zowel linkse als rechtse huize, zouden mensen in het oude zorgstelsel te weinig worden aangesproken op het nemen van eigen initiatief. Het verlenen van rechten, uitkeringen en geld maakte mensen te afhankelijk van de staat, leidde tot parasitair gedrag en maakte mensen alleen maar veeleisender. Uitkeringstrekkers bleken onvoldoende over competenties en vaardigheden te beschikken om terug te kunnen keren op de arbeidsmarkt. Volgens de ingewijden ontbrak het mensen niet zozeer aan kansen, als wel aan het vermogen om van die kansen gebruik te maken. Vandaar de aandacht voor wat het 'sociale en culturele kapitaal' van mensen werd genoemd: een begrip dat in de jaren tachtig in snel tempo de wereld veroverde. Het oude stelsel was er weliswaar in geslaagd mensen voor armoede te behoeden, maar datzelfde stelsel had ook tot de erosie van 'waarden en normen' geleid. Een belangrijke kritiek luidde bovendien dat mensen aan de onderkant van de samenleving te weinig met de kosten van hun eigen keuzen werden geconfronteerd. In het oude zorgstelsel gold het adagium dat mensen nooit behoeftig zouden mogen worden. In het nieuwe stelsel kwam er bij dat ze met harde en zachte hand gedwongen moesten worden aan de samenleving deel te nemen: in dat opzicht had men achterblijvers te veel aan hun eigen lot overgelaten.

Het beroep op eigen verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende kritiek op de verzorgingsstaat, past in een breder gevoeld onbehagen over de manier waarop ongelijkheden in de samenleving tijdens de jaren zestig en zeventig volledig op het conto van sociale structuren werden geschreven. Dat had – gewild of ongewild – tot een cultuur van 'slachtofferschap' geleid. Het werd mensen veel te makkelijk gemaakt om al hetgeen hen overkwam aan de sociale omstandigheden te wijten. Met name links werd verweten met een gereduceerde conceptie van verantwoordelijkheid te werken.

Deze kritiek gaat ook op voor de theorieën van sociale rechtvaardigheid die in de jaren zeventig zijn ontwikkeld. Een filosoof als Rawls kijkt in zijn *Theorie van Rechtvaardigheid* eerst naar de invloed van instituties en natuurlijke omstandigheden en richt zich daarna pas op het gedrag van individuen. Tekenend in dat verband is de uitspraak van Rawls dat 'wij onze plaats in de ver-

deling van aangeboren begaafdheden net zomin verdienen als wij onze initiële startplaats in de samenleving verdienen' (1999). Nu is het onmiskenbaar waar dat er een duidelijk statistisch verband bestaat tussen prestatie, sociale herkomst en talent, maar het gaat wel erg ver het beginsel van persoonlijke verdienste in het geheel niet te honoreren. De sociale basis van verdienste kan dan wel klasse- of cultuurbepaald zijn, maar als mensen onder dezelfde sociale omstandigheden verschillend presteren, dan dient dat in de waardering ervan betrokken te worden. Als het om verdeling ging was Rawls alleen bereid persoonlijke verdienste te honoreren in de mate waarin dit de minst bedeelden ten goede kwam. Men kan zich echter afvragen of een sociale theorie van rechtvaardigheid iemands persoonlijke verdienste niet als een goed op zich moet waarderen, in plaats van als een middel om er andere doelen mee te bereiken.

Het probleem is wel, dat het heel moeilijk is het element van persoonlijke verdienste te scheiden van het talent dat ons door de natuur geschonken wordt, of van de maatschappelijke startplaats (sociaal milieu) die we toevallig toebedeeld krijgen. Daarnaast mag men niet vergeten dat talenten pas ontplooid kunnen worden dankzij de arbeidsdeling die in de samenleving als geheel ontstaan is: ook al zijn talenten je 'persoonlijk bezit', je kunt ze alleen tot bloei laten komen dankzij het feit dat anderen hún werk doen (denk bijvoorbeeld aan onderwijs, zorg, veiligheid). De link tussen salaris en talent is niet natuurlijk, maar maatschappelijk: aan het talent alleen kun je niet aflezen wat voor salaris het in de samenleving oplevert. Ten slotte geldt vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid dat mensen het niet alleen verdienen dat naar hun persoonlijke verdienste wordt gekeken, maar ook naar omstandigheden buiten hun macht die hen beletten als volwaardig persoon aan de samenleving deel te nemen.

Overigens was Rawls beslist niet de enige die het beginsel van persoonlijke verdienste een beperkte rol toekende. Dat gold ook voor libertaristen als Nozick of Hayek, wier belangrijkste werken over sociale rechtvaardigheid eveneens in de jaren zeventig geschreven werden. Ook deze rechtse denkers vermeden het onderwerp van persoonlijke verdienste angstvallig. Nozick en Hayek baseerden hun rechtvaardigheidsclaims niet op iemands

persoonlijke verdienste, maar op rechten en eigendomstitels. Zolang de rechten en eigendomstitels van personen niet werden aangetast, was elke bezitsaccumulatie legitiem, ongeacht of de persoon in kwestie vanuit moreel oogpunt 'verdiende' wat hij op grond van zijn rechten en eigendomstitels wist te verwerven. Het is dus zeker niet zo dat alleen links in de jaren zeventig eerst naar instituties en dan pas naar personen keek. Ook in de ogen van rechts werden verdelingen gelegitimeerd in de mate waarin ze rechten respecteerden waarvan men aannam dat niemand ze redelijkerwijs kon verwerpen. Verdelingen overeenkomstig persoonlijke verdienste achtte men te controversieel om als solide basis voor een rechtvaardigheidstheorie te fungeren.

Pas de laatste jaren wordt het honoreren van persoonlijke verdienste als een belangrijk criterium van rechtvaardigheid opgevoerd. De consequenties van de nieuwe zienswijze worden duidelijk in de bijdragen aan dit boek. Ze laten zien dat discussies over gelijkheid in de samenleving, in vergelijking met het recente verleden, beduidend meritocratischer zijn geworden. Waar nog niet zo lang geleden het creëren van gelijke materiële kansen voorop stond, staat nu het onderscheid tussen verdiende en onverdiende gelijkheid centraal. Het huidige beleid is in de greep van de vrees dat verdiende ongelijkheden door het streven naar gelijke materiële kansen overwoekerd worden. Men wil sterker dan voorheen voorkomen dat onder de noemer van 'gelijke kansen' feitelijk 'gelijke uitkomsten' worden nagestreefd. Vandaar de nadruk op wat Harry Frankfurt – zie het eerste hoofdstuk – het 'voldoende-beginsel' noemde. De samenleving dient er voor te zorgen dat iedereen genoeg heeft. Boven dat niveau hoort het principe van 'persoonlijke verdienste' het volle pond te krijgen.

Boeiend in dit verband is de invloed van het werk van Amartya Sen. Zijn werk sluit aan bij de nieuwe ontwikkelingen in zoverre hij 'kansen' herinterpreteert als 'mogelijkheden' voor mensen om dingen te doen en te zijn. De samenleving is er verantwoordelijk voor dat individuen 'mogelijkheden' hebben om iets van zichzelf te maken, maar het is aan het individu te besluiten hoe hij op grond van de hem geboden mogelijkheden zal functioneren. Ook hier keert de gedachte terug van een adequaat minimumniveau.

Maar het feit dat Sen van een *capability approach* spreekt duidt al aan dat bij dat minimum nu ook de competenties horen die mensen nodig hebben om iets van zichzelf te maken en volwaardig te participeren in de samenleving. Daaruit volgt dat het bij een sociaal stelsel om méér moet gaan dan het verschaffen van rechten, uitkeringen en geld. Onder het minimumniveau vallen nu ook de competenties die individuen nodig hebben om iets van zichzelf te maken. Dat maakt het hele idee van sociale zorg een stuk complexer dan voorheen.

Daarmee is de vraag naar het vinden van de juiste balans tussen de invloed van sociale structuren en het beroep op eigen verantwoordelijkheid zeker niet opgelost. Integendeel, de kwestie wordt er juist door op scherp gezet. Als voor het aanleren van eigen verantwoordelijkheid specifieke vaardigheden nodig zijn, hoe breng je die dan over zonder elementaire vrijheden aan te tasten en zonder tegelijk met die vaardigheden anderen een controversiële kijk op het goede leven op te dringen? De sociologische blik die het oude gelijkheidsdenken informeerde – 'alles wat je doet heb je aan je sociale achtergrond te danken' – bleek niet neutraal, maar de nieuwe meritocratische blik is dat ook niet. Hoe meer het begrip verdienste op de voorgrond treedt, hoe sterker we beseffen dat dit begrip problematisch is en met allerlei verkapte en minder verkapte vormen van 'liberale dwingelandij' gepaard kan gaan. De leus van Rousseau dat mensen gedwongen moeten worden om vrij te zijn, is nog nooit zo populair geweest. Het was echter in zijn tijd problematisch en dat is het nu ook.

Het zou een voortdurend punt van discussie moeten zijn, wie zich 'verdienstelijk' maakt en hoe dat beloond moet worden. Een voorbeeld daarvan is de huidige discussie over de topsalarissen van directeuren van nutsbedrijven: verdienen de mannen van Nuon of Essent inderdaad wat ze verdienen? Moet het feit dat ze ineens vele malen meer dan modaal krijgen nu toegeschreven worden aan het bijzondere karakter van hun talent en verdienste of aan institutionele onvolkomenheden van de markt? Het kan best zijn dat we in het verleden te weinig oog voor verdienste hadden, maar nu ons de schellen van de ogen vallen, merken we vooral hoe explosief de notie van 'eigen verdienste' is. Over 'ver-

dienste' en 'eigen verantwoordelijkheid' is zeker niet het laatste woord gezegd.

Ook al kan men er aan twijfelen of gelijkheid een goed op zich is, dat neemt niet weg dat het streven naar gelijkheid andere doelen dient. Hierboven is er al op gewezen dat gelijkheid een belangrijk middel kan zijn om de gevaren van machtsmisbruik en stigmatisering te voorkomen. Verdienste is een groot goed, maar ze geldt niet absoluut. Als de honorering van verdienste tot te grote machtsverschillen leidt en de ongelijkheden die ze in het leven roept stigmatiserend werken, dan dient aan het zo sterk uitvergroten van de verschillen tussen mensen een halt te worden toegeroepen. Er is niets tegen een maatschappelijke ladder met heel veel sporten, zolang de afstand ertussen niet te groot is en mensen de mogelijkheid hebben op meerdere ladders te stijgen.

Tot slot is het opvallend dat de huidige aandacht voor verdienste en eigen verantwoordelijkheid eerder tot een vermindering van zorg dan tot een betere vormgeving ervan leidt. In het nieuwe beleid wordt dikwijls de indruk gewekt dat men 'eigen verantwoordelijkheid' en de 'verantwoordelijkheid van de samenleving' als een nulsom-spel opvat: waar er meer van het één is, moet er minder van het ander zijn. Meer 'eigen verantwoordelijkheid' betekent dan dat de 'collectieve verantwoordelijkheid' dient te worden beperkt. Daarmee ziet men echter over het hoofd hoezeer het *leren* van eigen verantwoordelijkheid, evenals het *nemen* van eigen verantwoordelijkheid, afhankelijk is van sociale praktijken, waarin de maatschappelijke kosten juist *niet* onmiddellijk op het individu worden afgewenteld, maar zo gelijk mogelijk over de gemeenschap gespreid worden. Alle sociologismen ten spijt, eigen verantwoordelijkheid is wel degelijk aan sociale condities gebonden – condities die complexer zijn dan het lik-op-stuk-beleid dat nu als een panacee van alle sociale problemen wordt voorgesteld. We zullen, zoals altijd, de achterstanden moeten wegwerken die tot vormen van 'onverdiende ongelijkheid' leiden.

Ook voor de 'verdiende ongelijkheid' geldt dat ze soms met kosten gepaard gaat die beter gezamenlijk gedragen kunnen worden. Een samenleving waarin individuen, als het om religie,

kinderopvang, of gezondheidszorg gaat, steeds zelf de gevolgen van hun zogenaamd 'vrije keuzen' moeten dragen, ondermijnt op den duur ook het beginsel van eigen verantwoordelijkheid. Als we op het werk weigeren rekening te houden met andersgelovigen en zo hun kansen op werk verminderen; als vrouwen die er voor kiezen in de gezondheidszorg te werken met een salaris worden opgezadeld dat hen economisch onzelfstandig maakt; als we mensen met weinig economische middelen volledig voor de keuze van het krijgen van een kind laten opdraaien en niets aan kinderopvang doen; als we in het onderwijs tevreden zijn met het halen van een minimumniveau en zo de kans op het inlopen van achterstanden verminderen; als we mensen met een ongezonde levensstijl en illegalen zonder pardon met hun 'verkeerde keuzen' confronteren en straks zelf hun behandeling laten betalen, creëren we niet alleen een nodeloos harde samenleving, maar worden onze keuzen ook benepener. Het is één ding mensen aan te spreken op eigen verantwoordelijkheid, het is een ander ding mensen zo onder druk te zetten dat ze hun gevoel voor nuance verliezen en van alles de kosten, maar van niets de waarde weten.

Wij pleiten voor een samenleving waarin iedereen over gelijke mogelijkheden beschikt om verantwoordelijk te zijn – voor zichzelf en voor de samenleving. Tegenover de eigen verantwoordelijkheid van de burger dient een gelijke verantwoordelijkheid van de samenleving voor die burger te staan. Te lang is gelijkheid geassocieerd met mensen die niet tegen hun verlies kunnen en de schuld voor hun achterstand op de samenleving afschuiven. Wij pleiten voor een nieuw gelijkheidselan – laten we er op toezien dat de verliezers van vandaag de winnaars van morgen kunnen zijn, dat niemand op sociale barrières stuit, die zinloos en vernederend zijn. Laten we vormen van gelijkheid voortbrengen die een wereld van verschil maken.

Auteurs

Sietske Waslander is hoogleraar sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen
Ruud Muffels is hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Universiteit van Tilburg; TISSER-Tilburg Institute for Social and Socio-Economic Research.
Martin Buijsen is als universitair hoofddocent gezondheidsrecht verbonden aan de Erasmus MC/Erasmus Universiteit Rotterdam.
André den Exter is universitair docent Europees recht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.
Vic Veldheer en **Karin Wittebrood** zijn verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.
S.C. van Bijsterveld is universitair hoofddocent aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg, en lid van de Raad voor het openbaar bestuur.
P.J.M. de Goede is politicoloog en senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur.
Robert van der Veen is verbonden aan de afdeling Politicologie en de Amsterdam School for Social Research, Universiteit van Amsterdam.
Paul de Beer is Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen).
Jelle van der Meer is journalist; hij is (mede)-auteur van o.a. *Grenzeloze solidariteit; naar een migratiebestendige verzorgingsstaat* (2004) en *De verplaatsing van de democratie* (2001).
Pieter Pekelharing is docent sociale en politieke filosofie aan de Universiteit van Amsterdam.