

Arbeidsmarkt, verzorgingsstaat en sociaal-economische besturing

P.J.C.M. van den Berg en F.J.H. Don*

In de afgelopen tien jaar is ondanks alle maatregelen het aantal uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het aantal werkenden gestegen, is de collectieve lastendruk niet of nauwelijks afgenomen en zijn de uitgaven voor infrastructuur en onderwijs als aandeel van het nationaal inkomen gedaald. Elk van de drie lange-termijnscenario's die het Centraal Planbureau voor de Nederlandse economie schetst, komt er daarom op uit dat verdergaande hervormingen op het terrein van de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en de sociaal-economische besturing van Nederland geboden zijn.

In de lange-termijnstudie van het CPB worden drie visies op economische ontwikkeling onderscheiden. Het *evenwichtsperspectief* is vooral gebaseerd op de neo-klassieke economische theorie, het *coördinatieperspectief* is primair gebaseerd op Keynes, en het *vrije-marktperspectief* is ontleend aan de Oostenrijkse school (Schumpeter, Hayek). Hoe wordt vanuit deze visies tegen de rol van de overheid en de verzorgingsstaat aangekeken?

In het evenwichtsperspectief dient de overheid zich te beperken tot de voorziening van zuiver collectieve goederen en het corrigeren van externe effecten. Voor een goede werking van de arbeidsmarkt kan dit enige overheidsbemoeienis met het onderwijs impliceren. De belastingheffing en het stelsel van sociale zekerheid moeten, in deze visie, zo min mogelijk de prijsignalen van de markt verstoren; inkomensoverdrachten moeten bij voorkeur niet afhankelijk zijn van het arbeidsinkomen of een produkt subsidiëren, maar een 'lump sum'-karakter hebben, zoals de AOW of de kinderbijslag.

In het coördinatieperspectief zijn er, juist ook op de arbeidsmarkt, meer redenen voor overheidsingrijpen. Fundamentele onzekerheid over de toekomst en een te korte planningshorizon leiden zonder tussenkomst van de overheid gemakkelijk tot te weinig scholing van de bevolking. De overheid kan dit corrigeren door onder andere een leerplicht en prijsverlagende subsidies aan het onderwijs. De afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt evenzeer belemmerd door onzekerheid en door de lange termijn die verstrijkt voordat aanpassingen, met name aan de aanbodkant, plaatsvinden. Flexibele arbeidscontracten en sterk gedifferentieerde loonontwikkelingen kunnen dit verergeren doordat zij de onzekerheid en instabiliteit op de arbeidsmarkt doen toenemen. In deze visie moet de overheid stabiele arbeidsverhoudingen bevorderen, het onderwijs richten op de verwachte behoeften van de arbeidsmarkt, de vraag naar arbeid stabiliseren met behulp van macro-economi-

sche instrumenten en een stelsel van sociale zekerheid inrichten ter bescherming van de zwakkeren en als inkomensgarantie voor de onvermijdelijk resterende werklozen.

In het vrije-marktperspectief zijn de meeste, zo niet alle, van deze maatregelen contraproductief. Hoe zou de overheid de toekomstige behoeften aan arbeid kennen als de markt ze niet kent? Stabiele arbeidsverhoudingen, bereikt met geboden en verboden die de creativiteit en flexibiliteit blokkeren en nieuwe initiatieven en ideeën belemmeren, zijn contraproductief. Macro-economische stabilisatiepolitiek pakt meestal averechts uit, als gevolg van ramingsfouten en vertragingen. En een stelsel van sociale zekerheid, zeker als dat royale vormen aanneemt, ondermijnt de werking van financiële prikkels die succes belonen en mislukking straffen.

Financiële prikkels en inactiviteit

Door regulering en actief ingrijpen van de overheid, veelal gemotiveerd vanuit het coördinatieperspectief, wordt de werking van de arbeidsmarkt in sterke mate beïnvloed. We beperken ons hier tot de financiële stimulansen voor extra inspanning in het werk en voor deelname aan betaalde arbeid, zowel in situaties waarin bij niet-werken een uitkering kan worden geclaimd als ook in situaties waarin dat niet het geval is.

Een financiële beloning voor extra inspanning bij het werk kost de werkgever heel wat meer dan de werknemer netto ontvangt. Het deel dat van een loonsverhoging (inclusief werkgeverslasten) naar de collectieve sector vloeit (belastingen en premies), de zogenaamde marginale wig, is gemiddeld circa 60%. De marginale wig was in Nederland in 1989 zo-

* De auteurs zijn beiden als onderdirecteur werkzaam op het Centraal Planbureau. Dit artikel is een bewerking van een deel van de studie *Nederland in drievoud* van het CPB, waar behalve de auteurs ook veel andere CPB-medewerkers aan hebben bijgedragen.

wel bij een minimum- als bij een modaal inkomen het hoogst van de in tabel 1 beschouwde landen. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat door de loonsverhoging een eventuele loonkostensubsidie, huursubsidie of ander voordeel uit een inkomensafhankelijke regeling wegvallen. Ook is geen rekening gehouden met extra kosten bij de werkgever uit hoofde van de hogere pensioenaanspraak (de zogenoemde backserviceverplichtingen bij het eindloonstelsel).

De uitkeringen bij werkloosheid op grond van WW, RWW of bijstand zijn in internationaal perspectief, zowel in absolute zin als ten opzichte van het gemiddelde arbeidsinkomen, hoog¹. Voor het functioneren van de arbeidsmarkt zijn de uitkeringsniveaus van belang, omdat het inkomen dat bij (langdurig) niet-werken wordt verworven als ondergrens fungeert voor wat men als arbeidsinkomen wil accepteren. Hoewel aan werk ook niet-financiële voordelen zijn verbonden, is (blijkens enquêtes) in het algemeen een inkomensverbetering, direct of op korte termijn, ten opzichte van niet-werken noodzakelijk. Voor kostwinners die een uitkering krachtens de RWW of de bijstand hebben is de netto inkomensverbetering die bereikt kan worden door te gaan werken veelal gering. Van ruwweg de eerste f 34.000 loonkosten die de werkgever maakt wordt de werknemer, door het wegvallen van de uitkering, geen cent wijzer².

Voor partners van kostwinners is de economische afweging tussen niet-werken en het accepteren van een (deeltijd-)baan aanmerkelijk gecompliceerder dan de eenvoudige financiële afweging tussen netto loon en netto uitkering. In een huishouden met kinderen en een werkende of zieke kostwinner is er allereerst de zorg voor de kinderen, waar niet altijd betaalbare voorzieningen voor beschikbaar zijn. Afhankelijk van de inkomensbron en inkomenshoogte van de kostwinner zal voorts diens netto inkomen in mindere of meerdere mate worden beïnvloed door eventuele (witte) inkomsten uit arbeid van de partner.

Door de overdraagbare basisaftrek wordt een participatiedrempel opgeworpen voor partners van werkenden. Voor partners van niet-werkende kostwinners is het van belang of en in welke mate de betrokken uitkering wordt gekort wanneer de partner eigen inkomsten gaat verwerven. Het verbaast dan ook niet dat de participatiegraad onder partners van kostwinners met een bijstandsuitkering of een toeslag uit hoofde van de Toeslagenwet, verwaarloosbaar klein is³. Daarentegen participeert eenderde van de partners van werkenden met kinderen en meer dan de helft van de partners van werkenden zonder kinderen. Voor partners van kostwinners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering ligt de participatiegraad daar nog boven⁴.

De inactiviteit wegens werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid is in Nederland niet alleen hoog, maar ook zeer ongelijk verdeeld over de beroepsbevolking naar opleidingsniveau. In 1987 stonden tegenover 100 werkenden meer dan 35 personen met een uitkering wegens werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Voor de categorie laaggeschoolden (circa 17% van het totaal) is deze verhouding echter 90 per 100. In Duitsland en de Verenigde Staten valt een soortgelijke scheve verdeling te

Tabel 1. Marginale wig in een aantal landen in 1989 (belastingen, werknemers- en werkgeverlasten^a in procenten van 'superbruto loonsverhoging)

	Ned	Dld	Fra	Bel	Den	Zwe	VK	VS
Alleenverdiener^b								
minimum inkomen ^c	53	44	41	41	50	52	37	25
gemiddeld inkomen ^d	65	48	41	51	52	62	40	34
2x gem. inkomen	58	33	51	58	70	80	34	44
Alleenstaande								
minimum inkomen ^c	56	48	49	54	50	52	37	39
gemiddeld inkomen ^d	65	58	53	57	58	62	40	40
2x gem. inkomen	58	47	59	61	70	80	44	45

a. Inclusief pensioenlasten.

b. Met twee kinderen.

c. Voor Zweden: 0,5 x gemiddeld inkomen.

d. Gemiddeld inkomen betreft het loon van de 'average production worker' in de industrie (OESO-definitie).

Bron: CPB-berekeningen op basis van OESO- en Eurostatgegevens.

constateren, maar minder geprononceerd dan in Nederland⁵. In Zweden en Oostenrijk is de inactiviteit wegens werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bijna gelijkmatig verdeeld over de opleidingsklassen. Het grote accent op stabiliteit en het verzachten van de sociale kosten van niet-aanpassing, leidt tot traagheid en starheid in het functioneren van de arbeidsmarkt. De elementen van het vrije-marktperspectief zijn ondervertegenwoordigd, met name bij de lagere inkomensniveaus. Vooral de lager geschoolden komen dan ook aan de kant te staan als werklozen, arbeidsongeschikten of zieken. Hun loonkosten zijn hoog in verhouding tot hun produktiviteit, en de financiële stimulans om een baan te zoeken is voor hen gering. Minder regulering, meer gebruik maken van financiële prikkels en marktelementen en een minder vrijblijvend arbeidsmarktbeleid leiden wellicht tot meer pijn bij korte-termijnaanpassingsprocessen, maar kunnen voorkomen dat nog veel pijnlijker maatregelen nodig zijn wanneer de wal het schip moet keren.

Overleg-economie

Sterke punten van de Nederlandse overleg-economie zijn de brede basis voor de besluitvorming en de openheid ten aanzien van afwijkende opvattingen en nieuwe inzichten. Zwakke punten zijn met name de soms erg lage reactiesnelheid en het uitblijven van duidelijke keuzes. Goede probleemanalyse

1. Centraal Planbureau, *Collectieve uitgaven in historisch en internationaal perspectief*, werkdocument nr. 38, 1990, en Ministerie van SoZaW, *Nota sociale zekerheid 1991*, 1990.

2. Behoudens een tijdelijke netto 25% vrijlating in de bijstand tot een maximum van 15% van de uitkering; hogere bijverdiensten worden echter volledig gekort en zodra het netto inkomen uit arbeid de bijstandsuitkering overtreft, valt die volledig weg.

3. Cijfers op basis van WBO 1985 en gegevens van het Toeslagenfonds. Zie ook L. Smit e.a., *De financiële gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten*, rapport aan de COSZ, 1991.

4. Blijkens gegevens van het AAF claimt slechts 40% van de arbeidsongeschikten de alleenverdienerstoelag. Op dit punt lijkt het WBO 1985 minder betrouwbaar.

5. Zie *Nederland in drievoud*, blz. 81.

ses worden vaak onvoldoende vertaald in concrete beleidsaanpassingen.

Aan de voorwaarden waaronder het Nederlandse bestuursmodel goed kan functioneren werd in de jaren vijftig wel voldaan, maar het systeem heeft zich onvoldoende aangepast aan de veranderingen in de sociaal-culturele en economische omgeving. De problemen van de jaren zeventig werden tegemoet getreden met een voortzetting van het beleid van de jaren zestig. De nationale gasvoorraden bleken daarbij de aanpassing in Nederland niet te vergemakkelijken; integendeel, de opbrengst ervan werd gebruikt om de problemen te verzachten en structurele aanpassing uit te stellen. Pas in het begin van de jaren tachtig werden de bakens verzet.

Dat betekent evenwel nog niet dat het sociaal-economische beleid een nieuwe culturele basis heeft gevonden⁶. Centrale organisaties van werkgevers en werknemers overleggen onderling en met het kabinet, maar zijn niet in staat om aangesloten leden en organisaties de gemaakte afspraken daadwerkelijk te laten uitvoeren. Sociale zekerheid wordt niet meer als een uiting van solidariteit en overheidszorg ervaren, maar als verworven recht⁷. De calculerende burger maakt dat veel overheidsbeleid zijn doel mist. De sociaal-economische besturing berust nog altijd op sociale consensus, effectieve coördinatie, samenwerking en discipline. In het beleid prevaleert bescherming van het individu nog boven een beroep op individuele verantwoordelijkheid. De positie van belangengroepen wordt door de overheid nog in de eerste plaats gesteund en versterkt, in plaats van kritisch tegemoet getreden. Dit wringt steeds meer met de groeiende individualisering en emancipatie van burgers.

In de drie scenario's die het CPB heeft uitgewerkt voor de Nederlandse economie – 'global shift', 'balanced growth' en 'European renaissance' worden op deze punten verschillende keuzes gemaakt. Daarmee wordt onder andere beoogd om informatie aan te dragen waarmee het hier geschetste spanningsveld beter kan worden doordacht.

Global shift

Bij een ongunstige economische ontwikkeling in West-Europa blijkt medio jaren negentig in 'global shift' dat de voorgestelde maatregelen ter beperking van het arbeidsongeschiktheidsvolume en het ziekteverzuim slechts beperkt effectief zijn. Deels worden in cao-verband op ruime schaal bovenwettelijke aanvullingen afgesproken, deels ondervindt de verruiming van het begrip passende arbeid in de praktijk, bij een verslechterende arbeidsmarktsituatie, slechts weinig ingang. Als na 1995 de werkgelegenheidsgroei stagneert, en later zelfs in een daling omslaat, dan overschrijdt de groei van het aantal arbeidsongeschikten de demografische groei. Na 2000 wordt het aantal van 1 miljoen arbeidsongeschikten overschreden.

Op de stijgende werkloosheid wordt aanvankelijk gereageerd met een uitbreiding van het activerende arbeidsmarktbeleid, geflankeerd met afspraken om tot een strenger sanctiebeleid in de sociale zekerheid te komen. Dit activerende arbeidsmarktbeleid loopt echter weldra vast. De dalende werkgelegenheid in de bedrijvensector verhindert een vlotte uitstroom vanuit arbeidsmarktprogramma's, terwijl

anderzijds de stijgende werkloosheid en de hoge immigratie een groot potentieel aanbod voor zulke programma's betekenen. Hierdoor valt ook de aanvankelijke consensus tussen overheden, uitvoeringsorganisaties en sociale partners weg om tot een verscherping van het sanctiebeleid te komen.

De ontwikkeling van de koopkracht van uitkeringsgerechtigden verloopt vrijwel parallel met die van loontrekkers. De verhouding tussen de (netto) sociale uitkering en het bij werken te verdienen netto loon (de replacement-rate) wordt niet lager. Ook de relatieve positie in het loongebouw van het minimumloon en het reserveringsloon (minimaal loon waartegen werkzoekenden bereid zijn banen te aanvaarden) verandert weinig. Te zamen met afwenteling van de gestaag toenemende druk van collectieve lasten leiden deze factoren tot onvoldoende matiging van de reële lonen, hetgeen tot uiting komt in een trendmatige stijging van de arbeidsinkomensquote. De arbeidsmarkt krijgt een steeds 'dualer' karakter. Enerzijds steeds beter opgeleide, relatief baanzekere werknemers en anderzijds een groeiende groep, vaak laaggeschoolde, langdurig – en in groeiende mate allochtone – werklozen en arbeidsongeschikten. De uitgaven voor sociale zekerheid en zorg zijn in 2005 acht procentpunten hoger dan in 1990.

Bovenstaande ontwikkeling betekent een zware belasting voor de overheid, zowel in financieel als in bestuurlijk opzicht. Er zijn voortdurend 'onverwachte' begrotingsoverschrijdingen. Mede omdat hervormingen van het openbaar bestuur in de richting van meer financiële en bestuurlijke decentralisatie en verzelfstandiging schipbreuk leiden door de aanzwellende problematiek van migratie en toenemende inactiviteit, waar met name de grote steden sterk mee worden geconfronteerd.

Periodieke bezuinigingsrondes zorgen ervoor dat de groei in het volume van de collectieve uitgaven in de periode 1991-2005 beperkt blijft tot het groeitempo van het reële nationale inkomen. De relatief hoge reële loonstijgingen en de geringe groei van de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector betekenen echter, bij globale handhaving van de koppelingen, dat de prijscomponent van de overheidsuitgaven sneller groeit dan de prijs van het nationale inkomen. De collectieve-uitgavenquote loopt dan ook fors op van 59% nni in 1990 tot meer dan 70% nni in 2005. De marginale druk van belastingen en premies op het arbeidsinkomen van een modale alleenverdiener loopt op van 55% in 1990 tot 70% in 2005.

Als rond 2005 het aantal werklozen en arbeidsongeschikten de grens van twee miljoen passeert, ontstaat een schokeffect. Er ontstaat, vrij plotseling, een scherpe bewustwording dat rigoureuze veranderingen noodzakelijk zijn om het achterblijven in welvaarts-groei ten opzichte van Japan, de dynamische Aziatische economieën en de VS tot staan te brengen. In hoog tempo worden krachtige maatregelen genomen om de starheden op de arbeidsmarkt en

6. Vgl. L.J.H. van Spengler, De groeiende kloof tussen beleid en cultuur, *NRC Handelsblad*, 27 januari 1992.

7. C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Stenfert Kroese, 1991. Zo ook H. Vuijsje, bij voorbeeld in *NRC Handelsblad*, 31 augustus 1991 en A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Bert Bakker, 1989, blz. 235-236.

de goederenmarkt te doorbreken. In Nederland vinden omvangrijke ingrepen in de in internationaal perspectief ruimhartige sociale-zekerheidsregelingen plaats.

Balanced growth

De sterke technologische dynamiek, het zeer concurrerende internationale klimaat, de opkomst van nieuwe concurrenten (Oost-Europa, ontwikkelingslanden) en de toenemende beleidsconcurrentie tussen Europese overheden dwingen in 'balanced growth' op nationaal niveau een sterke accentverlegging in de richting van het vrije-marktperspectief af. De herdefiniëring van de rol van de overheid bestaat uit de volgende elementen:

- de overheid bevordert de dynamiek en efficiëntie in de economie door het bevorderen van meer marktwerking en meer concurrentie;
- de uitvoering van de klassieke overheidstaken op het terrein van openbaar bestuur, onderwijs en infrastructuur wordt zodanig hervormd, dat deze taken efficiënter en ruimhartiger worden uitgevoerd;
- er vindt een fundamentele herziening van het belastingstelsel plaats om allocatieve verstoringen van het huidige belastingstelsel te verminderen;
- een fundamentele herijking van de verzorgingsstaat. De overheidsverantwoordelijkheid wordt beperkt tot een algemene basisvoorziening.

In dit artikel wordt alleen de hervorming van de verzorgingsstaat nader uitgewerkt. De volgende hervormingen vinden plaats.

Beperking duur van loongerelateerde uitkeringen

Na een overgangperiode belopen zowel bij arbeidsongeschiktheid als bij werkloosheid de (collectief geregelde) uitkeringen slechts twee jaar 70% van het laatstgenoten loon. Vanaf 2005 worden de in- en uitstroomkansen bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen gelijk aan de niveaus die medio jaren tachtig in (West-)Duitsland gebruikelijk waren (ongeveer een halvering vergeleken met de huidige situatie). Voor aanvullende uitkeringen bij invaliditeit kunnen op individuele basis aanvullende particuliere verzekeringen worden afgesloten. Doordat bij langdurige werkloosheid altijd al na twee jaar een terugval naar een minimumuitkering optreedt, wordt een extra prikkel tot terugkeer naar de arbeidsmarkt ingebouwd.

Naar een stelsel met negatieve inkomstenbelasting

Hierboven werd beschreven dat voor grote groepen op de arbeidsmarkt (lager betaalde alleenverdieners, partners van inactieven) omvangrijke impliciete heffingen op het aanvaarden van banen zijn ontstaan.

In 'balanced growth' wordt deze situatie doorbroken door stapsgewijze introductie van een stelsel van negatieve inkomstenbelasting voor alle volwassenen respectievelijk een algemeen basisinkomen. Het naar huishoudsituatie en arbeidsverleden geschakeerde patroon van impliciete heffingen op het aanvaarden van betaald werk wordt daarmee doorbroken en vervangen door een voor ieder individu gelijke marginale heffing bij het verrichten van werk in wat voor aantal uren dan ook. Bij een stelsel van

negatieve inkomstenbelasting valt er geen sociale uitkering weg van het individu (of van zijn partner) bij het aanvaarden van werk. Overige kenmerken van dit stelsel zijn:

- er vindt géén toets op partnerinkomen plaats, géén toets op de woonsituatie en géén vermogenstoets. De negatieve inkomstenbelasting is dus volledig geïndividualiseerd en is een algemeen recht, hetgeen de eenvoud in hoge mate dient;
- er hoeft, anders dan bij het toekennen van geïndividualiseerde uitkeringsrechten, niet vertrouwd te worden op een begeleidend actief arbeidsmarktbeleid en een serieus sanctiebeleid om de belangstelling en beschikbaarheid voor betaalde arbeid te toetsen;
- het wettelijk minimumloon wordt afgeschaft; de minimumbehoefte-functie van het wettelijk minimumloon wordt vervuld door het basisinkomen.

In 'balanced growth' is de introductie van een stelsel van negatieve inkomstenbelasting mogelijk omdat de versoering van de verzorgingsstaat en de versoering en efficiëntievergroting bij de klassieke staatstaken ertoe leiden dat de collectieve-uitgavenquote daalt van bijna 60% van het nationale inkomen in 1990 naar circa 45% in 2015. Ook het niveau van de uitkering is sober; de individuele norm wordt 50% van het huidige sociale minimum voor samenwonenden. Als gevolg hiervan komt de marginale druk van belastingen en premies op arbeidsinkomen zelfs nog ruim 5 procentpunten lager uit dan in 1990.

Naar een meer geïndividualiseerd pensioenstelsel

Om individuen meer keuzemogelijkheden ten aanzien van de omvang en vormgeving van hun pensioenvoorziening te geven en om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen, wordt het thans overheersende eindloonstelsel vervangen door een premiereservesysteem. In dit systeem staat de uiteindelijke uitkering niet van tevoren vast, maar hangt af van het gekozen premiepercentage en het behaalde rendement. Dit systeem kent geen overdrachten tussen generaties, omdat een toekomstige generatie niet bijspringt bij actuariële tekorten van de huidige generatie. De verzekerde kan zelf kiezen of hij een aanvullende nabestaandenverzekering en/of een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering wil. Ook kan de leeftijd waarop de uitkering ingaat vrij worden gekozen, zodat langs deze weg flexibele pensionering tot stand kan komen en de huidige VUT-regelingen vervallen. De verzekerde kan zelf een vermogensbeheerder kiezen. De koppeling tussen bedrijven en pensioenfondsen wordt verbroken, zodat er ook geen sprake is van pensioenbreuk bij baanwisseling. Een belangrijke mobiliteitsremmende factor op de arbeidsmarkt, vooral bij oudere werknemers, verdwijnt daardoor.

European renaissance

In 'European renaissance' zullen tal van grensoverschrijdende vraagstukken op het terrein van milieu, energie, infrastructuur, samenwerking met Oost-Europa, defensie en buitenlandse (handels)politiek op EG-niveau of in intergouvernementele samenwerking worden aangepakt. Deze taken verschui-

ven daarmee in grote mate van 'Den Haag' naar 'Brussel'. Op Europees niveau neemt in 'European renaissance' het coördinatieperspectief in betekenis toe.

Andere vraagstukken, bij voorbeeld op het terrein van arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, volkshuisvesting, onderwijs en dergelijke, vragen om meer decentralisatie. De loyaliteit van (lagere) bestuursorganen wordt niet langer als vanzelfsprekend uitgangspunt genomen. Naast meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid op decentraal niveau, krijgen lagere overheden en uitvoeringsorganisaties ook een groter financieel belang bij een efficiënte uitvoering van taken. Dit krijgt bij voorbeeld vorm via de vervanging van bestaande declaratie-mechanismen door een systeem met normuitkeringen, onder andere bij de bijstand en de individuele huursubsidie. Het beginsel van rechtvaardige verdeling wordt daarbij meer globaal toegepast. In 'European renaissance' treedt dus een 'weglekken' van nationale bevoegdheden in twee richtingen op, enerzijds naar EG-niveau, anderzijds naar lokale overheden en uitvoeringsorganisaties. De personeelsomvang bij het Rijk neemt dan ook behoorlijk af, terwijl de werkgelegenheid in de overheidssector op lokaal niveau toeneemt.

Om een aantrekkelijke vestigingsplaats voor kennisintensieve productieve activiteiten te blijven ligt in het overheidsbeleid een sterk accent op kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Ook infrastructuurinvesteringen hebben prioriteit en hebben binnen de overheidsuitgaven een bovengemiddelde groeivoet. De hervorming van de verzorgingsstaat vindt langs de volgende lijnen plaats.

NEDERLAND IN DRIE VOUD

De studie 'Nederland in drievoud' van het CPB boogt bij te dragen aan de beleidsvoorbereiding voor en discussie over strategische beleidskeuzen. Om te voorkomen dat bij het ontwikkelen van een beleidsstrategie de blik wordt vernauwd tot één scenario zijn drie vergezichten, ontleend aan de studie *Scanning the future*, voor Nederland uitgewerkt. Deze drie scenario's schetsen sterk verschillende, maar wel plausible en intern consistente beelden van de Nederlandse economie in de komende 25 jaar. Uitdagingen tekenen zich af op drie terreinen, te weten de vormgeving van de verzorgingsstaat, het specialisatiepatroon van de Nederlandse industrie en het milieu. ESB besteedt in drie uitgaven afzonderlijk aandacht aan deze thema's. De thema's zullen ook aan de orde komen tijdens een discussiemiddag op 4 september, georganiseerd door het CPB, de KVVV en ESB in samenwerking met de Economische Voorlichtingsdienst.

Deze week: de toekomst van de verzorgingsstaat

Een tripartite consensus over arbeidsmarktbeleid

Om de integratiefunctie van de verzorgingsstaat waar te maken vindt in de sociale zekerheid een sterke accentverschuiving plaats, van (passieve) inkomensgarantie bij inactiviteit naar een actief en activerend arbeidsmarktbeleid. Er komt een zekere mate van tripartite sociale consensus en samenwerking tot stand. Gemaakte afspraken worden uitgevoerd en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen sociale partners en overheid, en tussen het centrale en decentrale niveau, is helder. Op onderwerpen waarover geen tripartite consensus wordt bereikt houdt ieder zijn eigen verantwoordelijkheid. De overheid grijpt niet in bij afspraken tussen sociale partners, maar verleent ook geen steun aan afspraken die strijdig zijn met het regeringsbeleid, bij voorbeeld door bij algemeen-verbindend verklaring van cao's te toetsen aan het algemeen belang. In het kader van deze hernieuwde tripartite consensus en samenwerking schept de overheid meer mogelijkheden tot scholing en werkervaring; tegelijkertijd vergroot zij de financiële prikkels en dwang om hieraan na een zekere periode van werkloosheid deel te nemen. De arbeidsbemiddeling wordt krachtig geïntensiveerd. De uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling en arbeidsvoorziening worden goed op elkaar afgestemd. Het begrip passende arbeid wordt verruimd, niet alleen op papier maar ook in de uitvoeringspraktijk, zowel bij arbeidsongeschiktheid als bij langdurige werkloosheid. Er komt een onafhankelijk toezicht namens de wetgever op de uitvoeringspraktijk. Werkgevers doen controleerbare inspanningen om zwakke groepen (etnische minderheden, gedeeltelijk arbeidsongeschikten) in het arbeidsproces in te schakelen. In cao-verband worden hiertoe tussen werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken gemaakt. De vakbeweging is bereid bestaande belemmeringen in cao's voor het scheppen van laagbetaalde banen weg te nemen. In cao-verband worden ook afspraken gemaakt over extra inspanningen voor scholing, te financieren uit de loonruimte.

Versobering arbeidsmarktrelevante uitkeringen

Het actieve en activerende arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid kan niet 'tegen marktverhoudingen in' worden uitgebreid en verbeterd. Dit beleid wordt ondersteund door een gematigde versobering van arbeidsmarktrelevante uitkeringen en versterking van financiële prikkels. In dit kader worden arbeidsmarktrelevante uitkeringen niet volledig gekoppeld aan de contractlonen, worden wao-uitkeringen beperkt door het bovenminimale deel leeftijdsafhankelijk te maken, komen er eigen risico's voor werkgevers en werknemers bij de ziekte-uitkeringen en wordt het arbeidskostenforfait verdubbeld.

Prioriteit zorguitgaven en ouderdomsverzekering

De bovengenoemde versobering van de arbeidsmarktrelevante uitkeringen en het scherpere volumebeleid bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt ook afgedwongen door het groeiende beslag van de zorguitgaven en de aow-uitgaven en door de prioriteit die daaraan maatschappelijk wordt toegekend. Terwijl de arbeidsmarktrelevante uitkeringen niet volledig aangepast worden aan de stijging van

de contractlonen, worden de AOW-uitkeringen met méér dan de contractloonstijging verhoogd.

Beperkte uitbreiding van uitkeringsrechten

Aan de wens tot een verdere verzelfstandiging van uitkeringsrechten voor partners wordt beperkt tegemoetgekomen door alleen partners met een substantieel arbeidsverleden langer dan thans het geval is een individueel uitkeringsrecht te geven. Het belang dat in dit scenario aan draagkrachtoverwegingen wordt gehecht leidt ertoe dat uitkeringen gerelateerd blijven aan de woonsituatie en bijstandsuitkeringen aan partnerinkomsten

Slot

Zowel de hervormingen volgens 'balanced growth' als volgens 'European renaissance' impliceren aantasting van gevestigde belangen en verworven rechten en zullen dus niet pijnloos kunnen verlopen. Is het vermogen tot sociale innovatie in Nederland hiervoor voldoende, of moeten de problemen eerst groter worden voordat de aanpassing tot stand komt? Dit laatste is uitgewerkt in het 'global shift' scenario, waarbij is aangenomen dat pas omstreeks 2005 serieuze aanpassingen tot stand komen. In de twee andere scenario's worden de bakens eerder verzet. Deze scenario's geven een inzicht in de dilemma's en kennen allebei hun bezwaren en risico's.

Het 'European renaissance' scenario heeft als centrale leidraad het zoveel mogelijk behouden van de essentialia van de welvaartstaat en reactivering van de overlegeconomie. De erkenning dat regering, vakbondsleiders en werkgevers-voormannen niet meer het vanzelfsprekende gezag hebben als in de jaren vijftig, dat de tripartite formule thans meer beperking kent en dat lagere overheden, uitvoeringsorganen, ambtenaren, burgers en bedrijven kritischer, mondiger en calculerder zijn geworden, leidt niettemin tot aanzienlijke beleidsaanpassingen. Vergroving en verzakelijking, minder respect voor privacy en meer controle en verplichtingen zijn de bezwaren van deze benadering die wellicht zelfs associaties met Kafka kunnen oproepen.

Aan het scenario zijn ook aanzienlijke risico's verbonden. Allereerst de wissel die getrokken wordt op de bereidheid en het vermogen van overheid en sociale partners om consensus te bereiken, met offers voor alle partijen, bij voorbeeld over het vraagstuk van de inschakeling van (laaggeschoolde) inactieven en om de afspraken ook gedisciplineerd uit te (doen) voeren. Daarnaast wordt aangenomen dat de overheid in staat is tot aanzienlijke hervormingen in het bestaande model van sociaal-economische besturing, met acceptatie van de genoemde bezwaren. Indien dit allemaal onvoldoende lukt of onvoldoende soelaas biedt, bestaat de kans dat essentiële overheidstaken in het gedrang komen en/of gevolgen voor de collectieve-lastendruk optreden die de economische ontwikkeling ondermijnen. Dit bezwaar spreekt te meer in omstandigheden waarin zich snelle veranderingen voltrekken in een omgeving van heftige concurrentie en een dynamische technologische ontwikkeling, zoals in 'balanced growth' of 'global shift'.

De bezwaren van het 'balanced growth' scenario wat betreft de hervorming van de welvaartstaat liggen vooral in de sociale sfeer. Hoewel dit stelsel een be-

Tabel 2. Collectieve uitgaven en collectieve lasten in de drie scenario's, in procenten van het netto nationaal inkomen

	1973	1990	GS 2005	2015	BG 2015	EUR 2015
Klassieke overheidstaken^a	20,1	18,5	19,7	16,8	13,4	15,8
Zorg	5,0	7,4	9,6	9,9	8,8	11,9
Sociale zekerheid	16,4	21,6	27,3	22,1	13,3	18,1
wv. arbeidsmarktregelingen ^b	6,0	10,0	14,6	8,7	3,3	4,8
65+ ^c	6,5	7,8	9,0	10,5	6,4	10,3
Overige coll. uitgaven	6,0	11,8	14,4	9,9	8,7	10,8
Totaal coll. uitgaven	47,5	59,2	71,0	58,8	44,0	56,6
Collectieve lasten wv. op arb.inkomen	47,0	52,2	63,4	54,2	39,1	51,4
		25,3	33,4	27,0	16,6	24,2
Inactieven/actieven (x 100)	51	86	118	106	85	81
Marginale wig modaal^d	46	54	70	56	47	44

a. Defensie, onderwijs, openbaar bestuur en infrastructuur.

b. Arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid.

c. Inclusief AWW en VUT.

d. Loonkosten exclusief pensioenpremie van een alleenverdiener.

langrijk aantal bestuurlijke, maar ook sociale voordelen biedt ('poverty trap' verdwijnt, meer arbeidsparticipatie) en het aantal personen dat langdurig uitsluitend op de basisvoorziening is aangewezen sterk terugloopt (bejaarden hebben een aanzienlijk gunstiger regeling) zijn er ook sociale nadelen aan verbonden. Personen die langdurig uitsluitend van deze basisvoorziening afhankelijk zijn, blijven op den duur aanzienlijk in koopkracht achter bij de werkenden, hoewel voor geen enkele categorie het sociaal minimum in termen van koopkracht daalt ten opzichte van het huidige niveau. Deze 'darwinistische' trek van het scenario kan leiden tot toenemende sociale tegenstellingen en tot politieke onuitvoerbaarheid in een land met een egalitaristische traditie.

Uiteraard zijn ook combinaties van beide strategieën denkbaar. In het afgelopen decennium zijn ook beide benaderingen in het beleid herkenbaar. Hoewel de politieke en publieke perceptie van het beleid in velerlei opzicht als 'hard' kan worden gekwalificeerd, zijn de feitelijke wijzigingen bescheiden gebleven. Ondanks de gunstige internationale economische omstandigheden is ten opzichte van tien jaar geleden het aantal uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het aantal werkenden niet gedaald maar gestegen, is de collectieve lastendruk niet of nauwelijks afgenomen en zijn de uitgaven voor infrastructuur en onderwijs gedaald als aandeel van het nationale inkomen. Enige conjuncturele tegenwind blijkt direct vele seinen op rood te zetten. De in *Nederland in drievoud* gegeven analyse en de geschetste beelden geven aan dat het stadium van principiële keuzes niet voorbij is maar veeleer pranger is geworden.

P.J.C.M. van den Berg

F.J.H. Don