



## Draagvlak voor vernieuwing

**Auteur(s):**

Wijffels, H.H.F.

Wijst, C.A., van der

*De auteurs zijn respectievelijk voorzitter van de ser en secretaris van de ser-commissie Sociaal-economisch beleid.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4366, pagina 470, 14 juni 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

overheid

*Een hogere arbeidsparticipatie en een hogere arbeidsproductiviteit zijn kernopgaven voor de komende regeerperiode.*

**Tegen de achtergrond van de huidige verslechterende economische vooruitzichten schetsen we in dit artikel een wenselijke sociaal-economische beleidsreactie in de komende kabinetsperiode<sup>1</sup>. Het gaat hierbij vooral om verbetering van het economische fundament door middel van voortgaande toename van de arbeidsparticipatie, een productievare inzet van werkenden en een verbetering van het overheidsbeleid.**

### Arbeidsmarkt

Nederland is relatief zwaar getroffen door de recente wereldwijde economische terugval. Vooral de verslechterende internationale prijsconcurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven is reden tot zorg. Door de combinatie van relatief hoge loonkostenstijgingen en een achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit zijn de arbeidskosten per eenheid product in ons land de afgelopen jaren sterker gestegen dan in concurrerende landen. Met het wegvallen van het nationale monetaire beleid loopt het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie voor een belangrijk deel via de arbeidsmarkt. Een loonkostenontwikkeling die in lijn is met de groei van de arbeidsproductiviteit is nodig om herstel van de concurrentiepositie en de winstgevendheid van ondernemingen mogelijk te maken en oplopende werkloosheid te voorkomen. Door de grote verscheidenheid in sectorale ontwikkelingen in de economie en de voortdurende krapte in bepaalde beroepsgroepen, is het meer dan ooit noodzakelijk dat de sociale partners in het arbeidsvoorwaardenoverleg rekening houden met de feitelijke verhoudingen op microniveau. Op ondernemingsniveau dient het uitgangspunt van een verantwoorde loonkostenontwikkeling voor allen te gelden.

Een groter aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt vereist ook een arbeidsmarktbeleid dat zich vanuit het bestaande doelgroepenbeleid richt op vrouwen, etnische minderheden en oudere werknemers. Op onderdelen kunnen aanscherpingen nodig zijn. Bij verbeterde arbeidsmarktkansen van oudere werknemers ligt het bijvoorbeeld voor de hand nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder na instroom in een uitkeringsregeling niet onmiddellijk te ontheffen van de sollicitatieplicht.

Aangezien veel huishoudens grote moeite hebben werk, zorg, scholing en vrije tijd op een bevredigende wijze te combineren, is er alle reden het levensloopbewuste beleid in de komende kabinetsperiode verder te ontwikkelen.

#### *Modernisering reïntegratiebeleid*

Uitgangspunt van een modern reïntegratiebeleid is te komen tot een intensieve, op maat gesneden begeleiding van werkzoekenden. Dit kan het best via 'case management': een persoonsgerichte, integrale aanpak met een combinatie van actieve bemiddeling en arbeidstoeleiding, scholing en (waar nodig) adequate toepassing van sancties. In Tilburg en Groningen zijn positieve ervaringen met deze aanpak opgedaan<sup>2</sup>. Ten opzichte van het huidige beleid verdienen drie elementen bijzondere aandacht:

» een veel prominentere rol voor de zogenoemde duale trajecten. Dit type trajecten combineert scholing, werk en praktijkervaring. Door de verhouding tussen werken en leren naar behoefte in te vullen, wordt geïnvesteerd in personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. In beginsel moet worden gestreefd naar het verwerven van een startkwalificatie. Het niet-productieve deel van de werktijd van de deelnemer moet via een loonkostensubsidie aan de werkgever worden vergoed;

» een duurbepanking van de spak<sup>3</sup>. De spak is een belangrijk ondersteunend instrument voor de reïntegratie van werkzoekenden die, gegeven de arbeidskosten, (nog) niet productief genoeg zijn voor een werkgever. Waar de spak-toekenning nu nog een onbeperkte duur heeft, is het voorstel de termijn van de spak-toekenning te beperken tot vier jaar per werknemer. Dit doet recht aan de basisgedachte dat de werknemer na verloop van tijd zijn productiviteit zodanig weet te verhogen, dat hij in staat is om zonder tegemoetkoming aan de werkgever duurzaam op de reguliere arbeidsmarkt te participeren;

» een andere systematiek bij gesubsidieerde arbeid. Het voorstel is de i/d-banen (in- en doorstroombanen) en de wiw-dienstbetrekkingen (Wet inschakeling werkzoekenden) te vervangen door een nieuwe, op daadwerkelijke reïntegratie gerichte systematiek. Voor die functies

van gesubsidieerde arbeid die duidelijk voorzien in een maatschappelijke behoefte, dient het reguliere karakter te worden versterkt. Daarbij moet het in laatste instantie wel mogelijk zijn dat gemeenten deze geregulariseerde arbeidsplaatsen zelf kunnen reserveren (en oormerken) voor langdurig werklozen. Deze functies kunnen echter ook voor anderen worden opengesteld.

### *Aanpak armoedeval*

Door cumulatie van inkomensafhankelijke gemeentelijke en rijksregelingen is het inkomensbeleid ondoorzichtig geworden: instanties weten van elkaar niet wat zij doen en de marginale druk loopt op tot soms 120 procent. Om dit probleem aan te pakken, dient allereerst de transparantie van het inkomensbeleid te worden vergroot. Inkomensbeleid dient zoveel mogelijk centraal te worden gevoerd. Categoriale verstrekkingen op gemeentelijk niveau passen niet in deze systematiek<sup>4</sup>. Het uitgangspunt voor inkomensbeleid op gemeentelijk niveau zou in de nieuwe situatie moeten zijn: 'nee, tenzij'. Voor de operationalisering aansluiting gezocht te worden bij de mogelijkheden voor inkomensondersteuning conform de Algemene bijstandswet.

Een kritische analyse op doelmatigheid en doeltreffendheid moet uitwijzen welke inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd dienen te worden en voor welke handhaving wenselijk is en blijft. De te handhaven regelingen moeten zoveel mogelijk worden gebundeld. De huidige, onbedoelde cumulatieve-effecten van de verschillende regelingen kunnen aldus worden ondervangen, zodat een lagere marginale druk aan de onderkant van de arbeidsmarkt resulteert.

### *Heffingskortingen*

Aangezien inkomensbeleid in beginsel via de fiscus loopt, ligt het voor de hand inkomensafhankelijke regelingen om te zetten in heffingskortingen. Een randvoorwaarde hierbij is wel dat er geen woud van heffingskortingen ontstaat, waardoor de transparantie en doelmatigheid weer wordt belemmerd. Dit onderstreept het belang van bundeling. Naarmate het komende kabinet een meer integrale benadering kiest, is een kleiner aantal specifieke heffingskortingen nodig om voor ongewenste inkomenseffecten te compenseren. De invulling van deze compensatiemaatregelen moet mede in het licht van het vigerende en het verwachte koopkrachtbeeld in de komende kabinetsperiode worden gezien. Om de urgentie te benadrukken, zou de ambitie van het nieuwe kabinet moeten zijn om rond 2005 een daadwerkelijke omslag in het inkomensbeleid tot stand te hebben gebracht.

### **Productiviteitsgroei**

Vergeleken met het buitenland is de groei van de arbeidsproductiviteit het afgelopen decennium in Nederland achtergebleven. Dit is zorgwekkend, aangezien het arbeidsaanbod op termijn door de vergrijzing gaat krimpen, waardoor steeds meer de groei van de arbeidsproductiviteit de drager wordt van de economische groei.

### *Brede productiviteitsagenda*

Uiteraard ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de productiviteitsontwikkeling bij het bedrijfsleven. Het overheidsbeleid heeft echter een belangrijke invloed op de wijze waarop de marktsector in staat wordt gesteld productiviteitsgroei te realiseren. Het gaat hierbij om voorwaardenscheppend beleid en het voorkomen van overheids- en marktfalen.

De Nederlandse productiviteitsagenda telt vele onderwerpen, vooral in de voorwaardenscheppende sfeer: het creëren van een goed ondernemersklimaat met de juiste innovatie-, investerings- en vestigingsvoorwaarden<sup>5</sup>. We beperken ons hier tot enkele mogelijkheden om de overheidsprestaties te verbeteren.

### *Naar betere overheidsprestaties*

Ondanks diverse institutionele veranderingen in de afgelopen jaren blijft de kwaliteit van de publieke dienstverlening achter bij de behoeften en verwachtingen van de samenleving. Dat komt niet alleen doordat de burger mondiger en veeleisender wordt, het is ook het gevolg van het vastlopen van de aanbodgerichte productiestructuur die niet aan de gedifferentieerde wensen en kwaliteitseisen van de burger dan wel consument kan voldoen. De allocatie kan worden verbeterd door een grotere plaats in te ruimen voor vraaggerichte systemen bij de voortbrenging van (semi)publieke diensten.

In de werkwijze van overheidsorganisaties kan de doelmatigheid worden gestimuleerd door te experimenteren met andere werkvormen, periodiek het takenpakket te evalueren, mogelijkheden om de organisatie af te stemmen op de meest doelmatige omvang en een professioneel 'human resources'-beleid te voeren. Door maatstafvergelijking kan van goede voorbeelden worden geleerd. Een grotere doelmatigheid vereist voldoende autonomie van de betrokken instellingen om een goed passende structuur te ontwikkelen.

### *Expertisecentrum*

Bijzondere aandacht vragen de grote liberaliserings- en privatiseringsoperaties. In de jaren negentig zijn op dit terrein wisselende resultaten behaald. Zo leidde de privatisering en liberalisering in de telecommunicatiesector tot sterke vernieuwing, productdifferentiatie en prijsdalingen. In de kabelsector zijn daarentegen publieke monopolies (gemeentelijke kabelbedrijven) omgezet in private monopolies bij verplicht gelijkblijvende prijzen voor kabeldiensten. Het gevolg was dat de verwachte kwaliteitsimpuls ver onder de maat is gebleven en dat nieuwe investeringen bij de verwachtingen achterbleven.

De conclusie die hieruit getrokken moet worden, is niet dat de hervormingsoperaties in de publieke sector moeten worden teruggedraaid. De knelpunten in het functioneren van publieke instellingen zouden daar immers niet mee worden verholpen. Bovendien zijn diverse liberaliserings- en privatiseringsoperaties een uitvloeisel van Europese regelgeving. De les is veeleer dat hervormingsoperaties veel zorgvuldiger moeten worden voorbereid, sterker op de specifieke situatie moeten worden toegesneden en meer aandacht moeten schenken aan het publieke belang.

Een belangrijke verbetering kan op dit terrein worden bereikt door oprichting van een expertisecentrum dat zich gaat bezighouden met de voorbereiding, vormgeving en begeleiding van de grote hervormingsoperaties, zoals in de netwerksectoren, maar ook in de zorg en het onderwijs. Dit centrum zou zich ook met het volgen en evalueren van deze processen moeten bezighouden, zodat de opgebouwde kennis kan worden benut voor de lerende overheid. Om interdepartementale belangentegenstellingen bij de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk tegen te gaan, geniet een onafhankelijke status van zo'n instituut de voorkeur.

## **Budgettaire systematiek**

De huidige verslechterende economische situatie is geen reden om het trendmatige begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode te wijzigen. Volgens de ser houdt deze systematiek onder meer in dat een voorzichtig trendmatig economisch groeipad als ramingsbasis wordt gebruikt en dat de sterk conjunctuurgevoelige inkomstenkant van de begroting is ontkoppeld van de uitgavenkant. Daarbij staat de maximale hoogte van de overheidsuitgaven vast: de jaarlijkse uitgavenplafonds. Afwijkingen in de ontvangsten leiden alleen tot veranderingen in het emu-saldo.

Om in het budgettaire beleid te anticiperen op de gevolgen van de vergrijzing dient een deel van het emu-saldo expliciet hiervoor te worden geormerkt. De ser kiest voor een structurele doelstelling van het emu-saldo van ten minste één procent van het bbp, zodat de staatsschuld de eerstkomende decennia wordt afgebouwd. De toevoeging 'structureel' impliceert dat in een conjunctureel ongunstige situatie, zoals op dit moment, niet direct tot bezuinigingsmaatregelen hoeft te worden overgegaan. Het feitelijk saldo mag onder deze omstandigheden immers lager zijn dan het structurele saldo, dankzij de werking van de automatische stabilisatoren.

Verder is het voor de politieke en maatschappelijke rust verstandig om beleidswijzigingen slechts te overwegen als het emu-saldo buiten de bandbreedte van een 'normale' conjunctuurbeweging komt. In navolging van de Stuurgroep Begrotingsruimte hanteert de ser een marge van plus of min anderhalf procentpunt ten opzichte van het gewenste emu-overschot van ten minste één procent. Zo hoeven bezuinigingsmaatregelen pas overwogen te worden op het moment dat het emu-tekort een half procent van het bbp bedraagt.

## **Beleidsruimte**

Gegeven de doelstelling van het emu-saldo zullen er in de komende kabinetsperiode slechts in beperkte mate publieke middelen voor beleidsintensivering beschikbaar zijn. Beleidsmakers zouden er verstandig aan doen de inzet van publieke middelen (circa € 180 miljard) langs twee wegen kritisch door te lichten. Ten eerste moet de overheid de ambitie waarmaken het vbtb-beleid (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) de komende jaren tot een volwaardig onderdeel van het rijksbeleid te laten uitgroeien. Dit beleid beoogt de overheidsprestaties transparanter te maken: een sterkere koppeling tussen beleidsprestaties en geld. Een grotere transparantie dwingt beleidsmakers maatregelen vooraf beter te doordenken en achteraf beter te toetsen. Ten tweede maakt een beperkte budgettaire ruimte de vraag actueel of de collectieve uitgaven wel voor die publieke doelen worden ingezet die de hoogste maatschappelijke meerwaarde opleveren. Beantwoording van deze vraag kan hernieuwde prioriteitstelling van beleid tot gevolg hebben. In dit kader ligt ook een kritische analyse van belastingfaciliteiten voor de hand. Deze zijn immers te beschouwen als equivalenten van 'gewone' uitgaven.

## **Sociaal-economisch beleid**

Het nieuwe kabinet moet zich de komende jaren inzetten om de basis van de materiële welvaart te versterken en de kwaliteit van de samenleving te verbeteren. Een grotere arbeidsdeelname door modernisering van het arbeidsmarktbeleid, een structureel hogere groei van de arbeidsproductiviteit en betere overheidsprestaties vormen hierbij belangrijke elementen. Daarnaast vragen de hervorming van het ziektekostenstelsel en van de wao nog nadere politieke afwegingen. Verder hebben de afgelopen maanden duidelijk gemaakt dat het (groot)stedelijk klimaat en de kwaliteit van (semi)publieke diensten in veler beleving veel te wensen overlaten. Deze onderwerpen zijn daarmee hoog op de politieke agenda geplaatst. Het komende kabinet komt ten slotte nog voor belangrijke opgaven te staan met betrekking tot de omgevingskwaliteit in brede zin: ruimtelijke inrichting, bereikbaarheid en de kwaliteit van natuur en milieu. De contouren van de sociaal-economische beleidsagenda zijn hiermee geschetst

---

1 Dit artikel is gebaseerd op het ser-advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006, dat op 17 mei 2002 is vastgesteld. Zie: <http://www.ser.nl>.

2 Zie [www.SGBO.nl](http://www.SGBO.nl), Gemeenten gemeten en Ministerie van SZW, Sociale Nota 2002, Den Haag 2001, blz. 101.

3 De spak (specifieke afdrachtkorting) is een fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor alle arbeidskrachten met een salaris tot 115 procent van het wettelijk minimumloon bij een 36-urige werkweek.

4 Bij categoriaal beleid wordt de aanvraag vaak automatisch gehonoreerd zonder dat aangetoond moet worden of de kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn. De bijzondere bijstand bestaat voor een belangrijk deel uit categoriale verstrekkingen.

5 Zie voor een nadere uitwerking het genoemde ser-advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006, met name de hoofdstukken 5, 6 en 7.