



Sociale Nota 1997: veel plannen zonder bezinning

Auteur(s):

Theeuw es, J.J.M.

De auteur is hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit Leiden.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4079, pagina 894, 30 oktober 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt, sociale, zekerheid, boekbesprekingen

De Sociale Nota is vooral een beleidsnota¹. Er wordt met trots gewezen op meevallers op het gebied van werk, inkomen en sociale zekerheid. Maar er is een groot gemis aan evaluatie van het oude beleid dat stilzwijgend wordt afgeschreven, en van het nieuwe beleid dat vol trots wordt uitgekapt.

De Sociale Nota behandelt niet de gehele Nederlandse arbeidsmarkt en verzorgingsstaat. Het gaat alleen over onderwerpen waarvoor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is. Daarbij is er veel aandacht voor de presentatie. Toch blijft de ambtenaar verslaafd aan het scheppen van nieuwe Haagse uitdrukkingen zoals het 'ontvechttingsproces' in de uitvoering van de werknemersverzekeringen, de 'kwalificerende intake' waarbij de kansen op de arbeidsmarkt van een werkzoekende worden bepaald en 'het beginsel van het medebewind' van de gemeenten in de uitvoering van de bijstand.

Dezelfde ambtenaar blijft verzot op acroniemen en in de herziening van de sociale zekerheid kan hij zijn hart ophalen (WULBZ, AMBER, PEMBA, WAJONG). Wij noemen het wollige taal en de Amerikanen hebben het over 'boilerplate', maar in beide gevallen gaat het over niets. Zoals bijvoorbeeld de volgende passage over het inpassen van langdurige werklozen (blz. 66): "Ze hebben voordat ze geplaatst kunnen worden intensieve begeleiding nodig, mede omdat er jarenlang geen enkel perspectief voor hen geweest is. Daarnaast is het een opgave voor al die duizenden uitvoerders van sociale diensten en arbeidsvoorziening die de verbinding tussen werk en werkloze tot stand moeten brengen. Tot voor kort konden zij weinig doen voor langdurige werklozen, maar nu kunnen ze iets aanbieden. Ze moeten hun klanten weer leren kennen. En dat in een tijd dat hun organisatie door veranderingsprocessen toch al onder druk staat. Dit alles kost tijd". Dit gaat zo nog een poosje door. De Sociale Nota is dit jaar ook twintig pagina's langer dan vorig jaar.

Opzet

De nota bestaat uit drie onderdelen: de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de inkomensontwikkeling. Dit is de derde nota van minister Melkert en een aantal constanten van het paarse beleid, namelijk het zoeken naar werkgelegenheid en de herijking van de sociale zekerheid, zijn dit jaar net als voorgaande jaren in de Sociale Nota terug te vinden. Ik heb twee thema's gevonden die de nota van dit jaar bezielen: maatwerk en het vinden van werk, vooral aan de onderkant. Daar zal ik het hieronder vooral over hebben. Ik besluit mijn bespreking met een absurditeit en hoe daar mee om te gaan.

Maatwerk

Het woord dat het meest in de Sociale Nota voorkomt is 'maatwerk'. Alles moet maatwerk worden: de bijstand, de arbeidstijden, het teruggeleiden van de werklozen naar werk, de arbeidsomstandigheden in de bedrijven en de pensioenen. De roep om maatwerk is niet toevallig. Het spoort met het paarse verlangen naar decentralisatie, naar meer marktwerking en individualisering, ook op de terreinen van sociale zaken en werkgelegenheid. De Sociale Nota verwijst steeds vaker naar de cao's als de plek waar arbeidsmarktafspraken moeten worden gemaakt (bijvoorbeeld over scholing, flexibilisering van de arbeidsduur, oudere werknemers)². Ook dat spoort met de drang naar minder maakbaarheid door de overheid.

Af en toe vervalt men echter in oude gewoonten en wordt de overheid weer de Grote Regelaar. De invoering (op 1 januari 1994) van de Wet Terugdringing Ziekteverzuim en de gewijzigde Arbeidsomstandighedenwet (TZ/ARBO) is daar een voorbeeld van. Deze wet bracht twee verplichtingen mee voor de bedrijven. Ten eerste dienden de bedrijven zich door een gecertificeerde Arbodienst te laten bijstaan bij de preventie van uitval door ziekte en bij de reïntegratie van verzuimers. Die gecertificeerde arbodiensten bestonden nog niet toen de wet werd ingevoerd. Met als gevolg, zoals de Nota neo-realistisch weergeeft (op blz. 86): "Ongeveer 300 organisaties stortten zich begin 1994 op de arbeidsdienstverleningsmarkt". Dat bracht allerlei problemen met zich mee: twijfels over de kwaliteit van al die nieuwkomers bijvoorbeeld. Reden voor de overheid om die kwaliteit te controleren en certificering van de arbodiensten door het ministerie verplicht te stellen³. Momenteel valt ongeveer 80% van de werknemers onder een contract met een arbodienst.

Minder goed is het gesteld met de andere verplichting: bedrijven moeten schriftelijk de risico's voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van hun werknemers inventariseren en evalueren. Zo'n risico-inventarisatie en risico-evaluatie (RIE) is de basis voor het arbobeleid van het bedrijf. Van de bedrijven met 100 en meer werknemers heeft 70% midden 1996 een dergelijk plan van aanpak. Voor de kleinere bedrijven en vooral voor de allerkleinste blijkt de RIE een onevenredig zware verplichting. Het ministerie ziet dat in en gooit gelukkig het roer om. De koerswijzigingen begint met een adviesaanvraag bij de SER over de 'aanpassing van de verplichtingen'.

Ik heb het verhaal over de invoering van de TZ/ARBO met verbazing gelezen. De nota maakt nergens duidelijk wat de voordelen zijn van een dergelijke veelomvattende regie van bovenaf met verplichte arbodiensten en RIE's en hoe dat past in de sfeer van deregulering en maatwerk. Als deze verplichtingen baten hebben, wegen die dan op tegen de kosten van belemmering voor startende en kleine ondernemers? Zoals bekend komt een groot deel van de werkgelegenheids groei uit de kleinste bedrijven.

Werk gevonden

De Sociale Nota van vorig jaar had nog twee hoofdstukken over het zoeken naar werk ('Op zoek naar werkgelegenheid' en 'Zoeken naar eenvoudig werk'). Dit jaar heeft de nota werk gevonden. Geholpen door de gunstige conjunctuur boekt het kabinet hier een groot succes. De Sociale Nota presenteert een aantal applausresultaten. De groei van de werkgelegenheid stijgt meer dan in de rest van Europa en harder dan verwacht werd in het Regeerakkoord. De werkloosheid blijft dalen. Zelfs de langdurige werkloosheid loopt terug. De i/a-verhouding (inactieven/actieven) zakt verder van 81,6 in 1995 naar 78,3 in 1997. We lopen onze achterstand in bruto binnenlands product per hoofd ten opzichte van de rest van Noordwest-Europa gestaag in. De arbeidsproductiviteit in de industrie is internationaal zeer hoog (maar in de dienstensector doen we het niet zo goed). Dit jaar daalt het aantal uitkeringsgerechtigden voor het eerst sinds jaren en die daling zet zich volgend jaar door. Arbeidsongeschikten komen goed aan het werk. De Nota citeert (blz. 79) onderzoek van het CTSV waaruit blijkt dat van de 143.000 gekeurden in 1994 er 98.000 weer aan het werk konden, bijna de helft daarvan weer bij hun eigen werkgever. In een voetnoot (op blz. 61) wordt gezegd dat het grootste deel van de bijstandpopulatie uit de tweede helft van de jaren tachtig inmiddels uit de bestanden van de sociale diensten is verdwenen. Het terugdringen van het ziekteverzuim is een succes. Het ziekteverzuim is met 16 procent gedaald sinds de invoering van de wet Terugdringen Ziekteverzuim op 1 januari 1994 (blz. 75). Van de nieuwe wet van Linschoten (de WULBZ) wordt nog eens 5 procent daling verwacht.

Nederland gaat weer aan het werk. Toch is er reden tot bezorgdheid. Onze verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door een straffe heffing op arbeid en een ruime subsidiëring van niet-werken. Hogere heffingen op arbeid ontmoedigen betaalde arbeid en bevoordelen het onbetaald werken (in de huishoudelijke sector, in de informele sector, in de grijze sector). Riant uitkeringen versterken dit effect. Er wordt daarom in de loop van de tijd ook steeds minder betaald werk verricht. Er is een duidelijke trend naar minder uren per week, minder uren per jaar, uittreding van oudere werknemers op steeds jongere leeftijd. De feitelijke jaarlijkse arbeidsduur in Nederland is 1452 uur, tegenover 1669 in het Verenigd Koninkrijk. Het aantal gewerkte uren per werkende is sinds 1979 sterker gedaald dan in andere landen. Nederland zit binnen de OESO helemaal onderaan wat betreft de arbeidsmarktparticipatie van werknemers van 55 en ouder. Tegenover de lage participatie staat dat wie nog werkt, harder moet werken: het aandeel werknemers dat zegt 'in hoog tempo' te moeten werken stijgt van 39 procent in 1977 tot 60 procent in 1996 (blz. 91).

De onderkant

De heffingen op arbeid en subsidies voor niet-werken remmen dus de vraag en het aanbod van arbeid. Daarbij is er wel een verschil voor de hoger en lager geschoolde werknemers. De hoger geschoolden, meer ervaren en meer productieve werknemers zijn beter in staat om de heffingen te dragen. Het aantal banen waarvoor geen of weinig opleiding is vereist, is sinds 1985 gelijk gebleven op circa 1,9 miljoen banen maar het aandeel functies voor lager opgeleiden in de totale werkgelegenheid is gedaald van 57 procent in 1977 tot 33 procent in 1991, zo blijkt ook uit onlangs gepresenteerd onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau ⁴.

De verschuiving tussen laag- en hooggeschoolden vindt plaats in de meeste westerse landen. De technologie en de internationale handel zijn hier debet aan. Er wordt gesteld dat technologische vernieuwingen vooral werk voor hoger opgeleiden opleveren en dat de verschuivingen in de internationale handelsstromen nadelig uitpakken voor de laaggeschoolden. In de Angelsaksische landen leiden deze verschuivingen in de vraag naar arbeid tot een grotere inkomensongelijkheid. Alhoewel in Nederland de inkomensongelijkheid licht is toegenomen tussen 1985 en 1994 is dat toch lang niet zo fors als in de VS of het VK. In Europa leidt deze vraagverschuiving van laag naar hoog door starre beloning aan de onderkant tot meer werkloosheid voor lager opgeleiden ⁵.

Beleid voor de onderkant

Toch wil de regering vooral werk creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gegeven het systeem van heffingen en uitkeringen in de welvaartsstaat betekent dat roeien tegen de stroom in ⁶. Het welvaartsstelsel drukt de vraag en het aanbod van werk, vooral werk aan de onderkant. Om dit tegen te gaan dient, aldus de nota, een nieuw stelsel van regels en prikkels te worden ingesteld: het verlagen van de wig in de buurt van het minimumloon (de afdrachtkorting), het werken met inzet van uitkeringsgeld, het stroomlijnen van loonkostensubsidies en werkgarantieplannen in de Wet Inschakeling Werklozen, het 'één loket'-model en het meten en gebruiken van de afstand tot de arbeidsmarkt.

In de eerder genoemde publicatie van het SCP wordt gesteld dat het wegwerken van de wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt de werkgevers zal aanzetten tot het aannemen van extra personeel. In een enquête zegt ruim een kwart van de bedrijven hun werkgelegenheid in de lagere regionen te zullen uitbreiden. In hetzelfde rapport wordt er echter ook op gewezen dat de financiële prikkels aan de onderkant erg duur zijn. Een extra gecreëerde arbeidsplaats in de marktsector kost ongeveer evenveel als een volledig gesubsidieerde Melkert-baan. Een belangrijke onbeantwoorde vraag is: loont het de moeite?

Het 'één loket'-model betekent dat de uitkering- en de werkvoorzieningsplek geïntegreerd worden om op die manier uitkeringstrekkers sneller aan werk te helpen. Door het meten van de kansen op de arbeidsmarkt kan men de inspanningen doseren met de afstand tot de arbeidsmarkt. Een globale afstandsmeting (blz. 62) geeft aan dat van de totale populatie van 845.000 in de Werkloosheidswet en de bijstand er 2/3 (tamelijk) kansrijk zijn en minder dan 1/5 kansarm. Al deze maatregelen om tegen de stroom in inactieven weer aan het werk te krijgen vereisen forse financiële en personele inspanningen. De lezer wil ook hier weten of ze de moeite waard zijn. Dat is niet te vinden. Wel is te vinden: "De eerste ervaringen met de nieuwe banenplannen voor langdurige werklozen met inzet van uitkeringsgeld maakt duidelijk dat gemeenten veel energie stoppen in hun activeringstaak. Onderzoek bevestigt dit" (blz. 28). Of dat: "De resultaten van trajecten van arbeidstoeleiding en bemiddeling worden sterk beïnvloed door een persoonlijke benadering van de bemiddelaar of consulent" (blz. 69). En: "Het kabinet vindt de eerste resultaten van de uitvoering van het beleid om eenvoudige banen te scheppen en te bezetten bemoedigend, en ziet daarin een aansporing om op dezelfde weg voort te gaan" (blz. 69). Meer is er aan evaluatie niet te vinden en dat is echt niet genoeg.

Er is bezinning nodig op nieuw beleid dat wordt voorgesteld, en dat nieuwe beleid dient te worden vergeleken met beleid waarbij de belemmeringen op de arbeidsmarkt, veroorzaakt door heffingen en uitkeringen, worden weggewerkt of op zijn minst afgezwakt. Denk bijvoorbeeld aan vergroting van het verschil tussen uitkering en arbeidsinkomen via het arbeidskostenforfait, het verschuiven van de lasten op arbeid naar kapitaal, consumptie en milieu, of het verlagen van het minimumloon.

Waar zijn we nu eigenlijk mee bezig?

In de loop van het jaar worden soms rare beleidsmaatregelen genomen. De Sociale Nota brengt ze weer terug in de herinnering. Zoals bijvoorbeeld het compenseren van de inkomensverval veroorzaakt door het verhogen van de nominale ziektefondspremie via de individuele huursubsidie. De ziektefondspremie voor 1996 is gemiddeld 48 gulden hoger vastgesteld dan was voorzien en daardoor leden ziektefondsverzekeren een inkomensverlies van 4 gulden per maand. Het kabinet besloot dat dit gerepareerd moest worden. De verzekerden zijn niet zo makkelijk te traceren en daarom werd op de individuele huursubsidie in 1996 een toeslag van 50 gulden gegeven. Misschien komt het nog wel aardig in de buurt van wat men wil bereiken, maar dit is het soort beleid dat aan geen buitenlander uit te leggen valt.

Er is echter meer. De Sociale Nota voelt zich dit jaar geroepen om de inkomensplaatjes te verdedigen. Men bespreekt daarbij heel eerlijk dat de rijksoverheid niet de alleenzeggingschap heeft over waar het met de koopkracht heengaat. De gemeenten doen daar ook wat mee. De gemeentelijke lasten (onroerendezaakbelasting, riool- en reinigingsrechten) kunnen van gemeente tot gemeente fors verschillen. De Sociale Nota geeft zelf een variatiebreedte van minimaal 864 tot maximaal 1246 gulden in 1996 aan. Daar zit bijna 400 gulden tussen. Desondanks wordt een inkomensachteruitgang van 50 gulden gecompenseerd op een heel ingewikkelde manier.

Dit soort absurditeiten onderstreept dat we veel te weinig nadenken over de efficiëntie van beleid, dat we veel te weinig doen aan evaluatie van maatregelen. De lezer van de Sociale Nota wordt dit jaar overstelpt met nieuwe beleidsmaatregelen op alle mogelijke terreinen: tijdelijke contracten, uitzendwerk, ondernemingsraden, 40.000 banen-plan, afdrachtkorting loonbelasting en premies voor werknemers tot 115% van het minimumloon, tijdelijk dispensatie minimumloon. In de sociale zekerheid gebeurt bijzonder veel (Ziektewet, Arbeidsongeschiktheid). Er wordt gewerkt aan institutionele vernieuwing in de arbeidsvoorziening en de bemiddeling en in de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen. Het zou goed zijn als in de financiering van elk nieuw beleidsvoorstel geld wordt gereserveerd voor een grondige, objectieve evaluatie van dat beleid. Zodat de lezer van alle goede voornemens in de Sociale Nota een antwoord krijgt op de vraag die ook wordt gesteld in de wat kattige reclame voor rustbrengende koekjes: waar zijn we nu eigenlijk mee bezig

1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*, Sdu, Den Haag, 1996, 111 blz. + bijlagen.

2 J.P. van den Toren promoveert volgende week aan de Rijksuniversiteit Leiden op een proefschrift getiteld *Achter gesloten deuren* waarin hij laat zien dat de rol en inhoud van de cao in de jaren negentig is vernieuwd.

3 Het is de bedoeling om medio 1997 deze certificeringstaak aan de markt over te dragen.

4 Zie Sociale Nota, blz. 55 en de recente publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, *Het onderste kwart, werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Rijswijk, 1996.

5 Zie G. Bertola en A. Ichino, Wage Inequality and Unemployment: United States versus Europe, in de *NBER Annual 1995*.

6 Zie voor een soortgelijke analyse S. Rosen, Public employment and the welfare state in Sweden, *Journal of Economic Literature*, juni 1996.