



Werkgelegenheid en sociale zekerheid in de 21e eeuw

Auteur(s):

Hazeu, C.A.

De auteur is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en universitair hoofddocent economie aan de sociale faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Van verdelen naar verdienen, Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw, Rapporten aan de Regering, nr. 51, Sdu, Den Haag, 1997. De auteur is dank verschuldigd aan I.J. Schoonenboom en D.J. Wolfson (beiden WRR).

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4129, pagina 876, 19 november 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Om een stevig draagvlak te creëren voor de toekomstige welvaart, moet de participatiegraad op de arbeidsmarkt verder omhoog. Wie (nog) geen baan heeft, moet een adequate individuele begeleiding en scholing krijgen op weg naar die baan. Hiervoor is een majeure omslag in het beleid nodig.

Volledige werkgelegenheid en een beheersbare sociale zekerheid zijn nog lang niet gerealiseerd. De belangrijkste voorwaarde om dit op termijn te bereiken is een hogere participatiegraad. Dat moet worden vorm gegeven in een sluitende aanpak waarbij alle betrokkenen op het zoeken en vinden van banen (cliënten, uitvoerders, overheid) elkaar over en weer verplichten. Die plichten verschillen per persoon; afhankelijk van het individuele kennen en kunnen. Dit vergt een zekere beleidsvrijheid voor de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid om ongelijke gevallen/mensen ook ongelijk te behandelen. Dat betekent een culturomslag in de uitvoering. Prestatiemeting en concurrentie zijn meer geschikt om uitvoerders te prikkelen zo'n aanpak vorm te geven. Dat is de hoofdboodschap van het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van de sociale zekerheid waarvoor dit artikel de aandacht vraagt.

In 1982 sloten de sociale partners het 'akkoord van Wassenaar': loonmatiging voor arbeidsplaatsencreatie. Ook de politiek maakte een omslag; de achtereenvolgende kabinetten-Lubbers gingen de inzet van de partners flankeren met een beleid om de collectieve uitgaven en de collectieve lasten naar beneden te brengen. Dat markeerde een breuk met de almaar groeiende verzorgingsstaat. Sindsdien is er in Nederland een indrukwekkende 'banenmachine' op gang gekomen. Terwijl in het publieke debat nog jarenlang het spookbeeld najilde van een baanloze groei, is de werkende bevolking met bijna een kwart toegenomen: van vijf miljoen in 1985 tot 6,2 miljoen nu. De participatiegraad op de arbeidsmarkt, die in 1985 nog tien procentpunten onder het Europese gemiddelde lag, is nu op het EU-gemiddelde gekomen. Ook bij de sociale zekerheid is een trendbreuk opgetreden. De inactieven/actieven-ratio die jarenlang opliep, heeft een gunstige wending genomen. Sterker, momenteel daalt het aantal uitkeringsontvangers zelfs in absolute zin - iets dat in de laatste kwart eeuw geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid nog niet eerder is voorgekomen. Op de 'Dutch disease' is een bijna wonderbaarlijke 'Dutch cure' gevolgd ¹. Herstel van min of meer volledige werkgelegenheid en een beheersbare sociale zekerheid lijken hierdoor binnen handbereik te komen. Her en der steken ook al weer ideeën de kop op om, na vele jaren van bezuinigingen, de sociale zekerheid weer wat 'vriendelijker' te maken voor de burgers.

Vergrijzing

Kortom, economisch en sociaal heeft Nederland de wind in de zeilen. Zo op het oog lijkt er op dit moment ook weinig aanleiding om het stelsel van sociale zekerheid op de schop te nemen. Maar niets is minder waar. Er zijn structurele ontwikkelingen die in scherp contrast staan met het 'goede nieuws' hierboven. De voortgaande technologische ontwikkeling en internationalisering van de economie zullen de eisen aan de beroepsbevolking opschroeven. Ook de veroudering van de bevolking gaat een zware last opleggen. In 2035 zullen er twee maal zoveel 65-plussers zijn als nu, hetgeen belangrijke financiële consequenties heeft als we een parallelle inkomens-ontwikkeling tussen generaties willen blijven waarborgen. De beroepsbevolking gaat in rap tempo vergrijzen en ontgroenen. Op dit moment zijn er nog evenveel 45-minners als 45-plussers; in 2010, als de na-oorlogse baby-boom de hogere leeftijdsregio's bereikt, zal die verhouding één op twee zijn. Dat is een verontrustend gegeven, met name omdat de praktijk is gegroeid dat het leeuwendeel van de oudere werknemers (ver) voor het bereiken van de AOW-leeftijd uittreedt, via WAO, VUT of verlengde WW. En de verwachting dat die praktijk in de toekomst gehandhaafd kan blijven, heeft zich stevig genesteld bij de huidige generaties werkenden. Een serieuze discussie over een eventuele geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd in de toekomst, tot bijvoorbeeld 67 jaar ², heeft in dit geestesklimaat nog geen schijn van kans gekregen.

Ook het aantal arbeidsongeschikten loopt, na een korte periode van daling, sinds een jaar weer op. Ten aanzien van de VUT en de werkloosheid onder ouderen is nog evenmin een gunstige omslag gerealiseerd. Om die trend van voortijdige uittreding te keren, is een inhaalrace in bijscholing nodig om de inzetbaarheid en productiviteit van mensen aan de maat te houden. Tegen een krachtige autonome trend in, zal het werkzame leven weer langer moeten gaan duren. Gelukkig zijn ook de sociale partners zich daar meer en meer van bewust aan het worden. Blijkens een aantal recente cao's waarin sterk wordt ingezet op om- en bijscholing van het zittende personeel om zo hun 'levensduur' in het bedrijf te verlengen (o.a. Rabo, Akzo-Nobel).

Onderkant arbeidsmarkt

Bij de meeste werkenden en kortdurig werklozen doet de arbeidsmarkt haar werk, maar daarnaast is er een hardnekkig probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met name de harde kern van langdurig werklozen. Hun productiviteit en inzetbaarheid moeten nog aangeboord worden. Dit zal niet 'vanzelf' gaan, omdat deze mensen te ver zijn afgedreven van de arbeidsmarkt en de juiste vaardigheden en habitus hebben verloren. Tekenend is dat hoewel sinds 1985 er per saldo 1,2 miljoen mensen meer aan het werk zijn gekomen, het aantal langdurig werklozen over die periode is toegenomen. Voorzover er het laatste jaar enige verlichting is opgetreden in deze categorie, heeft dat van doen met het vullen van de Melkert-banen; er is geen sprake van dat de arbeidsmarkt 'raad weet' met dit probleem³. Hiermee hangt samen dat het segment van eenvoudige arbeid, waarop veel mensen aangewezen zijn, niet alleen relatief, maar ook in absolute getallen is afgenomen, namelijk met 36.000 plaatsen. Niet alleen het bedrijfsleven maar ook de overheid heeft bezuinigd op deze werkgelegenheid.

De Beer heeft de onderkant van de arbeidsmarkt in kaart gebracht⁴. In de eerste plaats hebben ongeschoolden en laag opgeleiden een hoge kans op werkloosheid: de werkloosheid onder ongeschoolden is ongeveer 3,5 maal zo hoog als onder middelbaar en hoger opgeleiden; de werkloosheid onder laaggeschoolden (met ten hoogste een lbo- of mavo-diploma) ongeveer 1,7 maal zo hoog. Behalve voor jongeren geldt dat wanneer men eenmaal werkloos is, de kans op langdurige werkloosheid hoog is. Meer nog dan in het absolute aantal banen aan de onderkant, of in de hoogte van het minimumloon, moet de verklaring hiervoor gezocht worden in verdringing door beter gekwalificeerden. Bij de huidige structuurveranderingen in de economie gaan werkgevers toenemend belang hechten aan sociaal-normatieve vaardigheden en schoolbaarheid (in plaats van technisch-instrumentele vaardigheden). Werkloosheid wordt vaak aangemerkt als een indicator voor het niet beschikken over deze vaardigheden en uit dien hoofde als een belangrijke risicofactor.

Er is dus inspanning nodig om de onderkant van de arbeidsmarkt te verlossen van de structurele problemen. Die inspanning is des te meer gewenst als gekeken wordt naar de etnische afkomst in het bestand van sociale zekerheid. Alloctonen zijn sterk ondervertegenwoordigd op de arbeidsmarkt en oververtegenwoordigd in de sociale regelingen⁵. De werkloosheid onder alloctonen ligt ongeveer drie keer zo hoog dan onder autoctonen.

Smeerolie

Juist vanwege die structurele kenmerken vergt de aanpak van het onderkant-probleem een veel grotere investering dan het beleid tot op heden heeft laten zien. Beleid is hier nodig aan zowel de aanbod- (om-, her-, en bijscholing, bemiddeling, enz.) als aan de vraagkant: het scheppen van (eenvoudige) banen. Met name in een aantal onderdelen van de kwartaire sector is er in de afgelopen vijftien jaar straf bezuinigd, waardoor er 'te weinig handen aan het bed' zijn, klassen te groot zijn, enz. Naast de bestaande Melkert-banen voor het ingroeitraject van langdurig werklozen, lijkt er maatschappelijk draagvlak te zijn om nu in deze sectoren meer werkgelegenheid te creëren. Verder zou in toenemende mate gebruik moeten worden gemaakt van de diensten van uitzendbureaus die inmiddels steeds meer ervaring hebben om ook moeilijke groepen te kunnen bemiddelen.

De sociale zekerheid van de toekomst zal moe-ten passen bij een economie die steeds flexibeler wordt en een samenleving die steeds ondernemender trekken vertoont. Sociale regelingen zullen als smeerolie moeten werken om een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. De sociale zekerheid moet een twee-eenheid met de arbeidsmarkt gaan vormen. Aan die opdracht kan worden voldaan. Door de gunstige financieel-economische ontwikkelingen van afgelopen jaren is er nu een adempauze ontstaan die kansen biedt om het stelsel in deze richting te hervormen. Die adempauze is er gekomen doordat Nederland eerder met de sanering van zijn verzorgingsstaat is begonnen dan andere (Europese) landen. Maar die adempauze is wel tijdelijk omdat inmiddels onze voornaamste concurrenten - zich spiegelend aan ons 'poldermodel' - aan een inhaalslag zijn begonnen. Zij zal benut moeten worden om een beleid te ontwikkelen dat zwaar inzet op een verhoging van de bewerktuiging en inzetbaarheid (employability) van mensen. Om een sociaal-culturele tweedeling te voorkomen, moet een dergelijk aanbodbeleid worden ondersteund door een vraagbeleid voor specifieke groepen die desondanks slecht aan bod komen op de arbeidsmarkt⁶.

Polisbeleid?

De afgelopen vijftien à twintig jaar is er in de sociale zekerheid vooral een polisbeleid gevoerd door te knijpen op de 'polisvoorwaarden' zoals bijvoorbeeld de hoogte van de uitkering, de duur en de toekenningsvoorwaarden. De uitkeringsrechten zijn zo stap voor stap op één lijn gebracht met die in andere Europese landen. Een dergelijk beleid zou kunnen worden voortgezet vanuit de gedachte dat een verdere versobering van de polisvoorwaarden mensen zal prikkelen uit zichzelf een baan te gaan zoeken. Op die manier zou dan de doelstelling moeten worden bereikt om de participatiegraad te verhogen. Toch heeft de WRR hiertoe niet geadviseerd. De raad vindt dat bij de speelruimte waar Nederland dankzij de lange periode van loonmatiging en sanering van overheidsfinanciën nu over beschikt, het in ieder geval niet dwingend noodzakelijk is participatie te bevorderen door de prikkel van een verdergaande versobering van de polis. De huidige adempauze moet eerder worden benut om de in het licht van de economische veranderingen zo belangrijke inzetbaarheid van de beroepsbevolking langs andere wegen te vergroten.

De arbeidsreserve bestaat voor een belangrijk deel uit langdurig werklozen en andere kansarme groepen met een geringe verdien capaciteit. Omdat de effectieve vraag naar deze personen gering is, moet verwacht worden dat het weinig zal uitrichten uitkeringen en minimumloon generiek te verlagen. Hier komt bij dat te lage uitkeringen leiden tot risico-mijding, immobiliteit en een slechte allocatie op de arbeidsmarkt, waardoor de sociale zekerheid eerder haar smeeroliefunctie verliest. De arbeidsmarkt van de toekomst vereist nu juist dat mensen de risico's van een statuswijziging kunnen bufferen. Ten slotte is de effectiviteit van een verdere versobering van de polis vermoedelijk beperkt, doordat die gevolgd zal worden door compenserende cao-elementen, met als resultaat dat beleid en uitvoering in de sociale zekerheid (verder) versnipperd worden.

Activeringsbeleid: majeure beleidsomslag

De huidige gunstige economische situatie biedt de kans om het accent te verleggen naar een lange- termijnstrategie om de arbeidsproductiviteit van de beroepsbevolking te verhogen, in de volle breedte (dus ook van de huidige 'outsiders') en door het hele arbeidsleven heen (dus ook van de hogere leeftijdsregioenen). Dit vergt een activeringsbeleid dat zich primair richt op het investeren in mensen. Het duurt nog meer dan tien jaar voor de baby-boom-generatie volledig met pensioen gaat, maar de huidige adempauze duurt aanzienlijk korter. De beleidsruimte om een sluitend activeringsbeleid op gang te brengen duurt hooguit enkele jaren; de ervaring leert

immers dat met een majeure beleidsomslag een flink aantal jaren gemoeid is met voorbereiding, besluitvoering en implementatie. In dat licht zou het al mooi zijn als het in 1998 aan te treden nieuwe kabinet aan het einde van zijn kabinetsperiode enige resultaten zou kunnen laten zien.

De adempauze zal moeten worden benut om een beleid van preventie en reïntegratie op de rails te zetten. Preventie betekent dat arbeid weer langer mee moet gaan. Sociale partners en overheid moeten een sterker beleid voor oudere werknemers opzetten. Permanente scholing, herplaatsingsbeleid (al dan niet met loonkostensubsidie), middelloonstelsels in de pensioensfeer en geleidelijke afschaffing van de sollicitatievrijstelling voor oudere werklozen zijn elementen van zo'n beleid. Kern van een reïntegratiebeleid is dat er grootschalig, niet-vrijblijvend aan de slag wordt gegaan om de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren.

Dat vergt een aanpak van een allure die een 'Delta-model' waardig moet zijn, omdat ook de gecumuleerde fout van het verleden gecorrigeerd moet worden. Immers, jarenlang is het beleid geweest - formeel of gedoogd - om mensen met een (te) lage arbeidsproductiviteit juist uit te sluiten van de arbeidsmarkt in plaats van hun productiviteit op te krikken. Dat is met name zichtbaar geworden in het WAO-beslag dat in Nederland ongeveer twee maal zo hoog is als in vergelijkbare landen als Duitsland en België ⁷. Die uitsluiting van minder-productieven heeft ook geleid tot een steeds grotere harde kern van langdurig werklozen die na iedere economische recessie overbleef (hysterese). Door de omvang van aanspraken op sociale uitkeringen kon begin jaren negentig de waarborgfunctie die van het stelsel verwachten mag worden, niet worden waargemaakt. Dat is de kern van de 'WAO-crisis' van 1991/1993.

Een activeringsaanpak vergt een investering. Nu kunnen daar nog publieke middelen voor worden vrijgemaakt; als bij de volgende kabinetsformatie die slag wordt gemist, is de kans groot dat alle ruimte verdwijnt in fysieke infrastructuur en/of 'Vermeendse' belastinghervorming. Die noodzakelijke investering zal op termijn worden terugverdiend omdat het draagvlak, en dus ook de belastingbasis, wordt verbreed. Nog belangrijker is wellicht dat nieuwe schaarstes op de arbeidsmarkt kunnen worden vermeden of uitgesteld. Daarmee wordt loondruk voorkomen die in de huidige concurrerende wereld-economie een abrupt einde zou kunnen maken aan de successen van 'polder'- of deltamodellen ⁸.

Plichten en contracten

Rode draad in het WRR-advies is dat iedere betrokkene in de sociale zekerheid (overheid, sociale partners, uitvoerders, cliënten) op zijn verantwoordelijkheid wordt aangesproken. Het stelsel wordt nadrukkelijk in een rechten-plichtenschema geplaatst, waarbij de plichten individueel op maat gesneden moeten worden (plichtdifferentiatie). Plichten zijn niet nieuw, de moeilijkheid is echter om daar in de uitvoering vorm aan te geven. Hoe gaat de voorgestelde aanpak er in dat opzicht uit-zien?

Op het niveau van de relatie tussen client en behandelaar bij de uitvoerende instantie geldt dat die niet vrijblijvend is, maar dat er consequenties aan verbonden worden. Dat betekent in concreto dat er met iedere arbeidsgeschiedte uitkeringsgerechtigde (dus niet AOW-ers en 'echte' arbeidsongeschikten) een contract wordt gesloten, vergelijkbaar met een arbeidscontract. De hele doelgroep wordt geacht zijn kwalificaties op peil te brengen en te houden, zodat men reëel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt als werk zich aandient. In dat contract wordt vastgelegd wat er gaat gebeuren: van scholing, sollicitatietraining, bemiddeling, sociale dienstverlening tot eerst een afkickprogramma volgen.

De overheid heeft in het verleden wel stappen in de richting van een sluitende aanpak gezet (JWG, Bijstand), maar die kenmerken zich door halfslachtigheid: ze beperkt zich in praktijk tot de groep die 'wil en kan' ⁹. Een belangrijke oorzaak van die halfslachtigheid is het ontbreken van voldoende (eenvoudige) banen. Dat argument mag in de toekomst niet meer gebruikt kunnen worden; vandaar dat de creatie van dergelijke banen onderdeel is van deze aanpak. Daarbij gaat het niet alleen om Melkert-, Borst- of Ritzen-banen, er kunnen ook in de private sector banen aan de onderkant van het loongebouw bijkomen als de overheid voor specifieke groepen via een afdrachtskorting of toeslagensysteem de vloer in de arbeidsmarkt verlaagt.

Bij de beschikbaarheid van voldoende banen kan de contractaanpak ook meer dan symbolisch zijn: partijen worden aan hun verplichtingen gehouden op straffe van sancties. Hierbij geldt voor de uitvoeringsorganisatie een omkering van de bewijs- last: een gevalsbehandelaar die geen sanctie toepast als een overeenkomst niet wordt nagekomen, zal dit moeten verantwoorden. Dat contrasteert met de huidige praktijk waarin de toepassing van een sanctie nog steeds een enigszins facultatieve actie lijkt te zijn ¹⁰.

Deze aanpak moet generiek gaan gelden voor alle uitkeringsgerechtigden die (nog) een relatie hebben met de arbeidsmarkt. De inhoud van het contract zal echter sterk verschillen, afhankelijk van het individuele kennen en kunnen van een client. Zo'n individuele aanpak vergt beleidsvrijheid voor de uitvoeringsorganen om ongelijke gevallen/mensen ook ongelijk te behandelen. Uitvoerende diensten - nu nog sociale diensten, uvi's, RBA's; in de naaste toekomst wellicht samenwerkingsverbanden ¹¹ hiervan, en in toenemende mate ook uitzendbureaus - moeten dus goede inschattingen maken van wat ze van individuele cliënten kunnen vergen. Dat bete-kent dat een verdere professionalisering van dit werk noodzakelijk is: gevalsbehandeling op weg naar werk is een wezenlijk ander type activiteit dan het vaststellen van een uitkeringsrecht en -hoogte. De grotere vrijheid voor uitvoerende instanties dient te worden gecompleteerd met het recht van de client om met een andere gevalsbehandelaar in zee te gaan als hij het gevoel heeft dat aan hem onredelijke eisen gesteld worden.

Zo ontstaat een aangestuurde markt, met checks and balances voor alle betrokken partijen. Een concreet voorstel is om bij de uitvoering van taken zoals bemiddeling en bewerktuiging, dat zoveel mogelijk in concurrentie te doen, bijvoorbeeld tussen RBA en uitzendbureaus. Wanneer uitvoerders in een monopoliepositie blijven verkeren, kan dat hun inzet op participatiebevordering in de weg staan.

Verder moet de wijze van financiering (budget-tering) voor alle betrokken actoren gericht zijn op participatiebevordering ¹².

Conclusies

De crux van het WRR-rapport *Van verdelen naar verdienen* is gelegen in de vraag hoe de overheid de arbeidsparticipatie kan helpen opvoeren. Boodschap een is dat die participatievergroting niet vanzelf tot stand komt: de arbeidsmarkt weet geen raad met de grote

groep van mensen die in de loop der jaren te ver zijn afgedreven van die markt.

Boodschap twee is dat we ons niet te veel moeten wentelen in zelfgenoegzaamheid over de successen van het 'poldermodel'. Ze zijn even mooi als tijdelijk. Het einde van de 'gouden jaren' laat zich al voorspellen, met name door de demografische ontwikkelingen.

De derde boodschap is dat het denken over de taken van de verzorgingsstaat vernieuwd moet worden. Een robuust en zelf-adaptief stelsel van sociale zekerheid zal moeten appelleren aan de eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties, aan hun creatieve en ondernemende potenties, kortom: een 'ondernemende samenleving'. Ze zal meer op zelfsturing gebaseerde instituties moeten bouwen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Onder die condities kan de waarborg die sociale zekerheid moet bieden ook in de toekomst in stand blijven

1 *The Economist*, 5 april 1997.

2 Zie WRR, Ouderen voor ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid, Rapporten aan de Regering, nr. 43, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1993, alsmede SER, Werken aan zekerheid, Den Haag, 1997.

3 Zie voor meer optimisme H. Keuzenkamp, [De arbeidsmarkt weet raad](#), *ESB*, 28 mei 1997, blz. 421.

4 P. de Beer, *Het onderste kwart; werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1996, m.n. blz. 295-298, alsmede P. de Beer, [Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag](#), *ESB*, 6 november 1996, blz. 908-912.

5 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*, bijlagen 3 en 6.

6 WRR, *Tweedeling in perspectief*, Rapporten aan de Regering, nr. 50, Sdu, Den Haag, 1996, alsmede J. Veenman, *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, Over oorzaken en gevolgen*, Van Gorcum, Assen, 1997.

7 Zie C.A. Hazeu, Marktwerking in de sociale zekerheid, *Openbare Uitgaven*, 1995, nr. 1, blz. 22-30.

8 R. Hogenboom, [Het einde van de loonmatiging?](#), *ESB*, 30 juli 1997, blz. 596-598.

9 C.A. Hazeu, Een nieuwe bijstandswet.. en een nieuwe Sociale Dienst?, *Openbare Uitgaven*, 1996, blz. 274-283.

10 Er zijn nog geen systematische gegevens bekend of de recent ingevoerde *Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid* tot een andere praktijk leidt.

11 Overigens een uiterst moeizaam verlopend proces; vgl. bijvoorbeeld de gang van zaken rondom het advies van de Regiegroep-Buurmeijer Samenwerking Werk en Inkomen, *Samenwerking in dynamisch perspectief*, 1997.

12 Vgl. bijvoorbeeld de voorstellen van de Commissie-Etty, Financieringssysteem van de algemene bijstandswet, Interdepartementaal beleidsonderzoek *financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, 1996.