



Gevraagd: offensief sociaal-economisch beleid

De SER roept het komende kabinet op om serieus werk te maken van een activerende participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen meedoet. De partijen in de SER willen zich actief inzetten om concrete participatiedoelstellingen te realiseren die substantieel hoger liggen dan de arbeidsdeelname die ontstaat bij ongewijzigd beleid.

Het afgelopen decennium is voor Nederland uiterst verwarrend verlopen. Na de hooggespannen verwachtingen over de economische effecten van de ICT-revolutie in de tweede helft van de jaren negentig vond aan het begin van het nieuwe millennium een grote economische en politieke omslag plaats, die resulteerde in een klimaat van onzekerheid, ontevredenheid en onverdraagzaamheid (Rinnooy Kan, 2006). De verkinging van het maatschappelijke klimaat manifesteerde zich ook in gespannen verhoudingen tussen het tweede kabinet-Balkenende en de sociale partners. Na de Museumplein-demonstratie op 2 oktober 2004 zijn die verhoudingen gaandeweg weer genormaliseerd. Het kabinet bracht op 5 november 2004 een verklaring uit waarin het aangaf dat belangrijke maatschappelijke uitdagingen alleen met betrokkenheid van de

sociale partners, en onder erkenning van hun eigen verantwoordelijkheden, tot duurzaam bevredigende resultaten leiden. Dit heeft onder meer geresulteerd in de Werktop van 1 december 2005, waar een groot aantal afspraken over scholing en werk zijn gemaakt tussen het kabinet en de sociale partners (Stichting van de Arbeid, 2005a).

De recente hervormingen in het socialezekerheidsstelsel en in de gezondheidszorg ontslaan het komende kabinet niet van de noodzaak zich te buigen over de toekomst van de verzorgingsstaat. Die verzorgingsstaat is zeker nog niet toekomstbestendig (WRR, 2006). Een groot deel van de bevolking is zich hiervan bewust: tweederde van de bevolking onderkent de noodzaak om het Nederlandse sociaal-economisch bestel verder te hervormen (21minuten.nl, 2006). De SER roept het komende kabinet op de opleving van de economie aan te grijpen om het stelsel voor werk, scholing en inkomen toekomstbestendiger te maken (SER, 2006a). Dit vereist een offensieve strategie waarin de verzorgingsstaat zich verder ontwikkelt tot een activerende participatiemaatschappij, die zowel de economische vitaliteit als de sociale cohesie bevordert. In een activerende participatiemaatschappij staat betrokkenheid centraal en

ALEXANDER RINNOOY KAN EN TON VAN DER WIJST

Rinnooy Kan is voorzitter van de SER. Van der Wijst was tot 1 oktober secretaris van de SER-commissie Sociaal-Economisch Beleid.

krijgen alle Nederlanders het recht om hun talenten te ontwikkelen en de plicht om deze in dienst te stellen van de samenleving. Een activerende participatiemaatschappij richt zich op een ondernemend, weerbaar en responsief sociaal-economisch bestel. In dit artikel zetten we drie hoofdlijnen uit het SER-advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* uiteen. Het gaat hierbij respectievelijk om de omslag naar een activerende participatiemaatschappij, om versterking van ondernemerschap en innovatievermogen en om een serieuze aanpak van de oplopende verzorgingslasten. Verder geven we aan wat deze hoofdlijnen betekenen voor het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.

Naar een activerende participatiemaatschappij

Kenniseconomie en arbeidsmarkt

Het is een misverstand te denken dat mensen zonder hogere opleiding in een kenniseconomie per se buitenspel komen te staan (SER, 2006b). Zo is het onzeker of de kwalificatievereisten door toepassing van nieuwe technologieën in hetzelfde tempo zullen blijven toenemen als de afgelopen jaren het geval was (ROA, 2005). Daarnaast zal er ook in een meer kennisintensieve economie vraag blijven naar lager geschoold werk. Door vergrijzing en toenemende welvaartsgroei, maar ook door het groeiende aantal tweeverdienerhuishoudens, liggen er bijvoorbeeld in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening in ruime zin volop kansen voor mensen met een lager opleidingsniveau. Ten slotte kunnen diensten waarvan persoonlijke contacten of vertrouwen een belangrijk kenmerk zijn, moeilijk naar lagelonenlanden verplaatst worden (Blinder, 2006); dit betreft naast laaggeschoold werk (horeca, ouderenzorg) overigens ook hooggeschoold werk (onderwijs, medische zorg). De huidige trends in het voortgezet en hoger onderwijs wijzen op een herstel van de deelname aan hoger onderwijs, na de inzinking in de eerste helft van de jaren negentig. De trends in het voortgezet onderwijs wijzen tegelijkertijd op een polarisatie van de kwalificatiestructuur doordat naast het aantal hoger opgeleiden ook het aantal lager opgeleiden toeneemt. Dit is verontrustend omdat deze polarisatie in belangrijke mate het onderscheid tussen allochtoon en autochtoon volgt. Zowel vanuit het oogpunt van sociale cohesie als vanuit het oogpunt van een optimaal gebruik van het aanwezige arbeidspotentieel in Nederland is het voorkomen van een dergelijke segregerende polarisatie een van de meest dringende beleidsopgaven.

Versterking van de participatiepijler

Instituties op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid moeten zowel de economische dynamiek bevorderen als ruimte scheppen voor een grotere verscheidenheid aan individuele voorkeuren tijdens de levensloop. Uitgangspunt is daarbij dat deze instituties mensen aanmoedigen en in staat stellen om economisch zelfstandig te functioneren. Doordat de

groei van de potentiële beroepsbevolking de komende jaren gaat afvlakken, openen zich gunstige arbeidsmarktperspectieven voor mensen die tot voor kort een ongunstige arbeidsmarktpositie innamen. Dat vereist wel extra inspanningen van overheid en sociale partners. Via gericht overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardelijke afspraken kunnen zij schoolverlaters, herintreders, werkzoekende uitkeringsgerechtigden en andere werkzoekenden ondersteunen om de arbeidsplaatsen in te nemen die vrijvallen door uittredende babyboomers.

Tegen deze achtergrond pleit de SER ervoor het stelsel van werk, scholing en inkomen te moderniseren aan de hand van een tweepijlermodel: een participatiepijler én een pijler van inkomensbescherming die beide met elkaar in verbinding staan. Om de activerende participatiemaatschappij daadwerkelijk gestalte te geven, dient de participatiepijler de komende jaren te worden uitgebouwd (zie kader). Deze pijler moet bijdragen tot hogere en bredere (beroeps)kwalificaties, tot activering en participatiebevordering en daarmee tot een optimale en duurzame arbeidsdeelname.

De participatiepijler: een overzicht van de SER-aanbevelingen

De centrale beleidopdracht is om toe te werken naar een samenhangend pakket van maatregelen op het gebied van onderwijs, scholing, kinderopvang, arbeidsparticipatie, preventie en reïntegratie, en belastingen. Meer in het bijzonder doet de SER de volgende aanbevelingen:

- **Introductie van een individuele scholingsfaciliteit in het kader van leven lang leren.**
- **Verhoging participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt door:**
 - verlaging marginale tarieven loonbelasting;
 - geleidelijke afbouw van inkomensafhankelijke toeslagen;
 - arbeidskorting vervangen door een arbeidskorting gericht op de lagere inkomens;
 - bevordering van de markt voor persoonlijke dienstverlening.
- **Meer gewerkte uren door deeltijders door:**
 - aanpassing fiscale en inkomensafhankelijke regelingen, waaronder op termijn onder voorwaarden individualiseren van de algemene heffingskorting;
 - meer flexibiliteit in het arbeidsproces, betere aansluiting school- en werktijden, beschikbaarheid van betaalbare en kwalitatief hoogwaardige kinderopvang.
- **Verhoging arbeidsparticipatie van oudere werknemers door:**
 - uitvoering van recente wijzigingen;
 - intensivering van het leeftijdsbewust personeelsbeleid.
- **Verbetering arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen door:**
 - maatregelen in de sfeer van onderwijs en scholing: voorkomen voortijdig schoolverlaten, versterking van het kwalificatieniveau, voldoende aanbod van leerwerkplekken;
 - realisatie van een sluitende aanpak via arbeidsactivering en sociale activering.

Versterking van de participatiepijler is belangrijk om de sociale cohesie te bevorderen; participatieverhoging is ook dé manier om een groot deel van de kosten van de vergrijzing op te vangen. De SER kiest daarbij voor een zeer ambitieuze inzet: de helft van de totale verzorgingslast (één procent van het bbp) moet via participatieverhoging worden opgevangen. Uitgaande van de autonome ontwikkeling (participatietoename in personen volgens het CPB-basispad) resulteerde een eerste vingeroefening van het CPB in een ambitieuze beleidsopgave van circa vijf procentpunten in tien jaar. Volgens recente, niet gepubliceerde, herberekeningen van het CPB zou een stijging van 3,9 procent kunnen volstaan; dit correspondeert met een extra arbeidsaanbod van bijna 400.000 personen in de periode 2006-2016. Met deze unieke resultaatsverplichting bieden werkgevers- en werknemersorganisaties het komende kabinet een kansrijk vertrekpunt voor een brede en gezamenlijke aanpak van twee grote maatschappelijke vraagstukken: de dreigende afbrokkeling van de sociale cohesie en de oplopende kosten van de vergrijzing. Het is aan het nieuwe kabinet om deze ambitieuze participatieopgave over te nemen en samen met de sociale partners het benodigde instrumentarium verder te ontwikkelen. Een goed functionerende participatiepijler kan niet los worden gezien van een adequaat sociaalzekerheidsstelsel, de pijler van de inkomensbescherming. Het is nu vooral zaak de recente hervormingen op het terrein van arbeidsongeschikt-

heid, werkloosheid en bijstand zo effectief mogelijk in praktijk te brengen. In afwachting van de resultaten van deze hervormingen is er – bijzondere externe omstandigheden daargelaten – geen aanleiding de polisvoorwaarden in de werknemersverzekeringen aan te passen.

Wel past het in de filosofie van een activerende participatiemaatschappij het beginsel van niet-vrijblijvende wederkerigheid nog breder in de socialezekerheidsregelingen toe te passen. Zo ligt beschikbaarheid voor sociale activering (zoals maatschappelijke activiteiten en vrijwilligerswerk) als uitkeringsvoorwaarde in de rede, indien geen sprake is van scholing, stage of werkervaringsplaats.

Ondernemerschap en innovatievermogen

Meer ruimte voor ondernemerschap

Ondernemerschap is nodig om de kansen te benutten die de expansie van de wereld-economie en de technologische veranderingen bieden. Om ondernemerschap meer ruimte te geven, moeten bureaucratische belemmeringen worden weggenomen zonder dat de doelen van dit beleid geweld wordt aangedaan. Zo resulteert een verlaging van de administratieve lasten in efficiencywinst voor ondernemingen; op macroniveau is dan sprake van een hogere groei van het bbp en van de arbeidsproductiviteit (CPB, 2004). Het is mogelijk en wenselijk om het beleid gericht op vermindering van bureaucratische belemmeringen te intensiveren (zie kader).

Bevordering van ondernemerschap door:

- **Intensivering van het beleid voor starters en snelle groeiers (gazellen).**
- **Wegnemen van bureaucratische belemmeringen door:**
 - **continuering van het beleid gericht op terugdringing administratieve-lastendruk;**
 - **introducieren van een reductiedoelstelling voor nalevingskosten;**
 - **waar mogelijk niet de regels maar de doelen centraal stellen binnen het algemeen reguleringskader;**
 - **nagaan of in specifieke situaties de regelketen bij vergunningen kan worden omgekeerd; het overheidstoezicht is dan repressief in plaats van preventief;**
 - **opstellen van een plan van aanpak om publiekrechtelijk toezicht zich vooral te laten concentreren op grote, onaanvaardbare en onomkeerbare maatschappelijke risico's en neveneffecten.**

De hoge administratieve lasten en nalevingskosten vloeien voort uit een benadering waarin wantrouwen centraal staat. In plaats van vrijwel automatisch voor regelgeving van bovenaf te kiezen om maatschappelijke doelen te bereiken, zou systematischer moeten worden nagegaan of andere vormen van regulering, zoals zelfregulering, niet effectiever en efficiënter zijn. In plaats van wantrouwen zou meer van vertrouwen moeten worden uitgegaan, waarbij brede kaders (bijvoorbeeld minimumnormen) voor gewenst handelen van bedrijven worden opgesteld. Wordt het geschonken vertrouwen echter geschonden, dan grijpt de overheid hard in en is gedoogbeleid niet aan de orde. Op het terrein van de arbeidsverhoudingen leveren werknemers- en werkgeversorganisaties in aanvulling op minimumnormen maatwerk, zoals bij het arbeidsomstandighedenbeleid gebeurt (SER, 2006c).

Versterking van het innovatievermogen en de economische structuur

De ambitie om tot een toonaangevende kennissamenleving uit te groeien rechtvaardigt hogere publieke investeringen over de volle breedte van het initieel onderwijs. Daarbij is het vooral van belang de komende jaren fors te investeren in een goede startpositie van jonge kinderen uit mogelijke achterstandsgezinnen (voor- en vroegschoolse educatie), zoals ook is bepleit in de *Kennisinvesteringensagenda 2006-2016* van het Innovatieplatform (Innovatieplatform, 2006). Naarmate het kennis- en innovatiesysteem er beter in slaagt maatschappelijke meerwaarde te creëren, is er ook reden om meer in onderzoek en innovatie te investeren. De SER stelt het komende kabinet voor jaarlijks vier miljard euro voor structuurversterkende investeringen te reserveren (zie kader). Meer publieke investeringen kunnen op diverse terreinen als aanjager van investeringen uit de private sector fungeren. Daarbij gaat het er om dat het

bedrijfsleven succesvol inspeelt op maatschappelijke behoeften en op de groeikansen voor kennisintensieve goederen en diensten.

Economische structuurversterking door:

- **Voortzetting van het innovatieplatform, zo nodig in aangepaste vorm.**
- **De kennismigrantenregeling ontdoen van bureaucratische besommeringen.**
- **Hogere publieke investeringen over de volle breedte van het initieel onderwijs, te beginnen bij voor-schoolse educatie.**
- **Meer publieke én private investeringen in het hoger onderwijs tegen de achtergrond van een internationaliserende hogeronderwijsmarkt (vooral universitaire masteropleidingen) en het streven naar excellentie, meer vraagsturing en meer samenwerking.**
- **Versterking van het kennis- en innovatiesysteem door krachtige voortzetting van het beleid gericht op bevordering van kenniscirculatie; onder meer via een effectiever publiek onderzoeksbestel (focus en massa) en meer vraagsturing richting bedrijfsleven.**
- **Steun voor het beleid gericht op eco-efficiënte innovaties en de transitie naar een duurzame energievoorziening.**
- **Versterking van het instrumentarium voor grote groepen kennistoepassers (mkb-bedrijven); uitbreiding van effectieve financiële faciliteiten (WBSO, kennisvoucher, RAAK-regeling en Innovatieprestatiecontracten).**
- **Meer aandacht voor de Europese dimensie van het kennis- en innovatiesysteem.**
- **Versnelde invoering van een systeem van variabel betalen in het wegverkeer. Tot dat moment aandacht schenken aan een versnelde oplossing van de meest urgente knelpunten in de verkeersinfrastructuur.**

Sociale innovatie voor productiviteitsverhoging en talentontplooiing

Kennisbenutting en innovatie spelen zich af binnen bedrijven en instellingen. Vandaar dat voor een versterking van het innovatievermogen sociale innovatie een belangrijke rol speelt (SER, 2006d). Bij sociale innovatie gaat het om “vernieuwing van de arbeidsorganisatie en maximale benutting van competenties, gericht op verbetering van de bedrijfsprestaties en ontplooiing van talent” (Task Force Sociale Innovatie, 2004).

Cao's kunnen de arbeidsvoorwaardelijke kaders bieden voor de invulling van sociale innovatie (Stichting van de Arbeid, 2005b). Op ondernemingsniveau is regelmatig overleg tussen leiding en medewerkers nodig over de specifieke invulling van sociale innovatie. Hierbij staat de totstandkoming van een zogenoemde voortrollende toekomstagenda centraal. De toekomstagenda richt zich op een hogere productiviteit, een betere benutting van de talenten van medewerkers, een hogere kwaliteit van de arbeid en grotere werknemerstevredenheid. Relevante facto-

ren voor sociale innovatie zijn onder meer een open bedrijfscultuur, goede interne arbeidsverhoudingen en werknemersbetrokkenheid.

Opvang van de vergrijzingslasten

Door de vergrijzing zullen de overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid op de lange termijn structureel hoger zijn dan de overheidsinkomsten. Uitgaande van een structureel saldo van 0,5 procent bbp in 2011 is volgens het CPB een inspanning ter grootte van twee procent bbp (ruim twaalf miljard euro) nodig om de overheidsfinanciën op een evenwichtig pad te brengen. Deze inspanning hoeft niet per se in de komende kabinetsperiode plaats te vinden. Het volgende kabinet kan ook maatregelen nemen die in de toekomst geld opleveren of kosten besparen. De SER neemt de aanpak van de oplopende vergrijzingskosten serieus door een mix van maatregelen voor te stellen die de volledige vergrijzingslasten op een verantwoorde wijze kunnen opvangen. Dat beleid houdt rekening met een evenwichtige lastenverdeling tussen jong en oud. Een mix van maatregelen kan de risico's beter spreiden en biedt daardoor een grotere slagingskans. Zoals eerder is aangegeven wil de SER één procent van de vergrijzingslasten via participatiebevordering adresseren. De overige één procent van de vergrijzingsproblematiek moet door een pakket van maatregelen worden opvangen. Het gaat hierbij om de uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen (fiscalisering) en om de individualisering van de algemene heffingskorting. Gelet op de koopkrachteffecten van deze maatregelen vraagt de invoering ervan om een gefaseerde aanpak en een zorgvuldig flankerend beleid. Voorzover de beoogde één procent van de vergrijzingsproblematiek niet door beide hierboven genoemde maatregelen wordt opvangen, kan langs de weg van een hoger begrotingsoverschot na 2011 een aanvullende bijdrage worden geleverd. Ook kan ruimte zitten tussen de verdiende lonen en de contractlonen (het aangrijpingspunt voor de AOW-indexering), hetgeen dan zal leiden tot een minder snelle groei van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp en daarmee ook tot een kleinere vergrijzingslast. Kortom, het is verstandig de vergrijzingslasten via een pakket van maatregelen aan te pakken, waarbij sommige maatregelen geleidelijk worden doorgevoerd en andere al in de volgende kabinetsperiode hun beslag krijgen.

Budgettaire beleid in de volgende kabinetsperiode

De SER stelt voor de komende kabinetsperiode een driesporenaanpak voor. Het eerste spoor betreft een structureel EMU-overschot van 0,5 procent van het bbp in 2011. Dit brengt een budgettaire beslag van 3,6 miljard euro met zich mee. Het tweede spoor behelst een structuurversterkende lastenverlichting van vier miljard euro. Dit is nodig om ten minste de lastenverzwaring voor huishoudens en werkgevers uit hoofde van de oplopende zorgkosten te compense-

ren. Ten derde wordt vier miljard euro voor structuurversterkende investeringen gereserveerd.

De voorgestelde driesporenaanpak vereist per saldo voor 11,6 miljard euro aan budgettaire ruimte. De eerste financieringsbron is de budgettaire ruimte, die bij ongewijzigd beleid en een behoedzaam groeiscenario (1,75 procent per jaar) 5,75 miljard euro bedraagt. Daarnaast zal uitvoering van het hier voorgestelde beleid via een hogere arbeidsparticipatie en een verbeterde economische structuur in een hogere groei resulteren dan het CPB heeft berekend in zijn beleidsarme basisprojectie. Door die extra groei komt dan meer geld beschikbaar voor het wenselijk geachte nieuwe beleid. De resterende benodigde middelen moeten worden vrijgespeeld door oud voor nieuw beleid in te ruilen.

Tot slot

Het komende kabinet moet de opleving van de economie aangrijpen om de verzorgingsstaat verder te ontwikkelen tot een activerende participatiemaatschappij. Daarbij zijn ook gevoelige onderwerpen aan de orde, waarop het SER-advies maar gedeeltelijk is ingegaan.

Zo zijn er nog diverse knelpunten op het gebied van zorg, welzijn en inkomen die samenhangen met de vergrijzing. Ook de AOW-leeftijd speelt hierbij een rol. De SER adviseert om de AOW-leeftijd in de komende kabinetsperiode niet te verhogen. In zijn voorstellen wordt voor een deel van de dekking van de toekomstige AOW-uitgaven voorzien door de uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen. Verder verdient het beleid om de oudere werknemers (50-plussers) aan het werk te houden de komende jaren prioriteit. Tot slot moeten belemmeringen om na het 65^e jaar door te werken worden weggenomen.

Een ander gevoelig onderwerp is het woondossier. De SER adviseert de aftrek van de hypotheekrente de komende kabinetsperiode ongemoeid te laten. Dit onderwerp moet in de context van het gehele woondossier worden gezien. Het komende kabinet moet beleid ontwikkelen om knelpunten aan te pakken als de lange wachttijden voor huurwoningen, het gebrek aan doorstroming en aansluiting op de koopmarkt en betaalbaarheid van koopwoningen voor starters.

Tot slot doet het komende kabinet er verstandig aan een maatschappelijk debat te voeren over de problematiek van de zorgkosten. De belangrijkste vraag is, hoe tegen de achtergrond van de technologische vooruitgang en het grote belang dat mensen hechten aan goede medische voorzieningen, de uitgaven voor de zorg toch beheersbaar kunnen blijven.

LITERATUUR

- Blinder, A (2006) *Offshoring: the next industrial revolution?* *Foreign Affairs*, March/April 2006, 113-128.
- CPB (2004) *Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten*, Den Haag.
- Innovatieplatform (2006) *Kennisinvesteringagenda 2006-2016; Nederland, het land van talenten!*, Den Haag.
- 21minuten.nl (2006) *21minuten onderzoek*, editie 2006, www.21minuten.nl.
- Rinnooy Kan, A.H.G. (2006) *Daadkracht door draagvlak, inaugurele rede*, SER, Den Haag.
- ROA (2005) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, Maastricht.
- SER (2006a) *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, publicatienr. 06/08, Den Haag.
- SER (2006b) *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*, publicatienr. 06/08^{III}, Den Haag.
- SER (2006c) *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Themadocument Arbeidsverhoudingen*, publicatienr. 06/08^{II}, Den Haag.
- SER (2006d) *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Themadocument Sociale innovatie*, publicatienr. 06/08^I, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2005a) *Werktop van kabinet en Stichting van de Arbeid*, publicatienr. 8/05, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2005b) *Op weg naar een meer productieve economie*, publicatienr. 1/05, Den Haag.
- Task Force Sociale Innovatie (2004) *Sociale innovatie, de andere dimensie*, Den Haag.
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*, WRR-rapport 76, Den Haag, Amsterdam University Press.